

ENVIRONNEMENT URBAIN ET DÉMOCRATIE LOCALE A BESANÇON :
LA MAIRIE, L'ETAT ET LES ASSOCIATIONS FACE À UN GRAND PROJET ROUTIER.

DENIS GUIGO,
LABORATOIRE D'ANTHROPOLOGIE URBAINE DU CNRS
& CENTRE DE RECHERCHE EN GESTION DE L'ECOLE POLYTECHNIQUE, PARIS.

OCTOBRE 1993

RAPPORT FINAL DE LA RECHERCHE RÉALISÉE POUR :

- LE MINISTÈRE DE LA RECHERCHE ET DE LA TECHNOLOGIE
(DÉPARTEMENT HOMME, TRAVAIL, TECHNOLOGIES,
APPEL A PROJETS 92, PROGRAMME MODERNISATION DES SERVICES PUBLICS);
- LE MINISTÈRE DE L'EQUIPEMENT, DU LOGEMENT, DES TRANSPORTS ET DE LA MER
(DIRECTION DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION);

DIRECTION SCIENTIFIQUE :

COLETTE PETONNET (LABORATOIRE D'ANTHROPOLOGIE URBAINE DU CNRS);
MICHEL BERRY (CENTRE DE RECHERCHE EN GESTION DE L'ECOLE POLYTECHNIQUE).

ENVIRONNEMENT URBAIN ET DÉMOCRATIE LOCALE A BESANÇON :

LA MAIRIE, L'ETAT ET LES ASSOCIATIONS FACE À UN GRAND PROJET ROUTIER.

Cette recherche sur la genèse du projet routier intitulé "voie de desserte et de contournement de Besançon" a été menée avec le soutien du ministère de la Recherche et de la Technologie (département Homme, Travail, Technologies, appel à projets 92 "Modernisation des services publics") et du ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer (direction de la Recherche et de l'Innovation). Au cours de l'étude, un grand nombre d'élus et de fonctionnaires de l'État et des collectivités locales concernées par le projet, ainsi que des militants de plusieurs associations locales, ont aimablement prêté leur collaboration au chercheur; qu'ils en soient sincèrement remerciés.

La majorité des matériaux de recherche utilisés ici ont été recueillis à la mairie de Besançon et à la Direction départementale de l'Équipement du Doubs¹. Nous avons également interviewé plusieurs personnes qui avaient participé dans le passé, à un titre ou à un autre, aux discussions ou aux études sur la question du contournement routier de Besançon. Étant donné qu'il s'agit d'un projet en cours, qui a donné – et donnera peut-être encore – matière à maintes polémiques, nos interlocuteurs ne seront pas toujours nommément identifiés dans ce rapport dont le texte, bien entendu, n'engage que son auteur, et non pas les institutions qui ont fourni des éléments au chercheur.

¹ Les premiers contacts avec la Ville de Besançon ont été pris lors d'une étude précédente portant sur l'histoire et la modernisation des services municipaux chargés de l'eau et de la propreté urbaine (cf. Denis Guigo, *L'Eau et la propreté à Besançon, hier et aujourd'hui; approche ethnologique des services urbains*, rapport de recherche CRG/LAU pour le compte du ministère de la Recherche et de la Technologie, du ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer et du Centre national de la Fonction publique territoriale, Paris, 1992).

Il convient de souligner également qu'il ne s'agit pas ici de prendre parti pour ou contre le projet tel qu'il se dessine actuellement, mais de rendre compte de sa préparation, des processus de décision et de négociation qui sont à l'œuvre, et d'alimenter ainsi le débat actuel sur la concertation autour des grands projets d'aménagement urbain.

VESONTIO
 SEQUANDRVM
 GALLIS BESANCON
 GERMANIS BZANTZ

VESONTIONIS
 ANTIQVISSIMAE CIEPERRIMAEQ
 SEQUANORVM QVI IN CETICA GALLIA
 BVRGUNDIAE COMITATVS NOMINE
 CENSENTVR METROES IMPERIALISQ
 CIVITATIS DELINEATIO
 J. L. Langsdorff, Graefium XXX. Augustorum XXX.
 Langsdorff, Graefium XXX. Augustorum XXX.
 COLONIAE TRIORE IN P. L. A. N. V.

Le site de Besançon, atout ou obstacle ?

L'originalité du site du centre-ville de Besançon est souligné depuis fort longtemps puisqu'on lit sous la plume de Jules César : "Le Doubs entoure presque la ville entière d'un cercle qu'on dirait tracé au compas; l'espace que la rivière laisse libre ne mesure pas plus de seize cents pieds, et une montagne élevée le ferme si complètement que la rivière en baigne la base des deux côtés"¹. Dans *L'Identité de la France*, Braudel relève que "de ce site, tout a dépendu, le meilleur et le pire"² : le Doubs constitue en effet une protection mais ne facilite pas les communications car ses fréquentes fluctuations de niveau le rendent peu navigable. Par ailleurs, la rivière est un atout pour l'activité urbaine (moulins, barques lavandières, transport de bois, évacuation des eaux sales et des déchets liquides...) mais une menace d'inondation pour les zones basses de la cité.

De part et d'autre du centre historique lové dans un méandre du Doubs, bordé de murailles dès le Moyen-Age et protégé sur ses arrières par un relief plus tard fortifié par Vauban, la ville moderne vient également buter contre une rangée d'abruptes collines bordées par la rivière. Une marche d'environ deux cent mètres avec le Doubs au pied : voilà l'arrière-plan de la ville de Besançon (119.000 habitants), capitale de la région de Franche-Comté. Ce relief boisé, couronné de forts au XIX^{ème} siècle par les stratèges militaires, est aujourd'hui valorisé pour la perspective "verte" qu'il donne au site bisontin. Mais cette ligne de collines, entrecoupées de vallées encaissées et bordées d'une rivière au cours irrégulier, constitue aussi une difficulté pour le tracé des voies de communication. Les axes routiers locaux ont d'ailleurs souvent été déficients dans l'Histoire; un journal a même écrit en 1830 "qu'il est

¹ *La Guerre des Gaules*, cité par J. Boichard & P. Gresser, *Le Guide de Besançon*. Lyon, La Manufacture, 1988, p. 34.

² Fernand Braudel, *L'Identité de la France*. Paris, Arthaud-Flammarion, 1986, tome I, p. 169.

convenu que Besançon doive être l'une des villes de France les plus disgraciées" en matière de transports¹.

On n'en est certes pas resté là et le TGV, l'autoroute Dijon-Mulhouse et les routes nationales et départementales forment maintenant un réseau de voies de communication tout à fait honorable. Toutefois, le développement de la circulation automobile entraîne des difficultés croissantes aux heures de pointe, notamment à cause de la croissance démographique des communes périphériques et du trafic "pendulaire" des banlieusards qui se rendent quotidiennement à Besançon pour leur travail. Car si un réseau performant de transports en commun irrigue la ville, il n'en est pas de même de l'agglomération : ce n'est qu'à l'automne 1993 que devait être mise en place une structure intercommunale de transports routiers collectifs, qui limitera peut-être la croissance du trafic mais ne renversera sans doute pas la tendance. Remarquons que, jusqu'à la fin des années 1980, l'opposition entre la ville et sa périphérie avait constitué une caractéristique de la géopolitique bisontine, depuis les temps anciens où Besançon, ville libre de l'Empire germanique, était pour la province environnante – rattachée à la France dès la fin du XIII^{ème} siècle – comme "une paille en l'œil"², jusqu'à l'époque récente où un adjoint au maire de Besançon condamnait le "parasitisme organisé" des communes de banlieue qui fourbissaient des lotissements et des zones industrielles pour attirer les ménages aisés et les entreprises, sans participer au financement des HLM et des nombreux équipements collectifs de la capitale régionale³.

Aujourd'hui donc, la coopération au niveau de l'agglomération est ébauchée; les discussions menées au sein de la structure consultative

¹ Cité par Jean Defrasne, *Histoire d'une ville, Besançon*. Besançon, Cêtre, 1990, p.70.

² Selon le mot d'un président du Parlement de Dole au XVI^{ème} siècle, Froissard de Broissia (Jean Brelot, "A l'heure de la Renaissance", in *Histoire de Besançon*, sous la direction de Claude Fohlen, Besançon, Cêtre, 1964, 2^{ème} édition 1981, t. I, p. 591).

³ Jean Boichard, "Besançon et sa banlieue : exemple d'un parasitisme organisé", *Revue géographique de l'Est*, 1983, pp. 247-259).

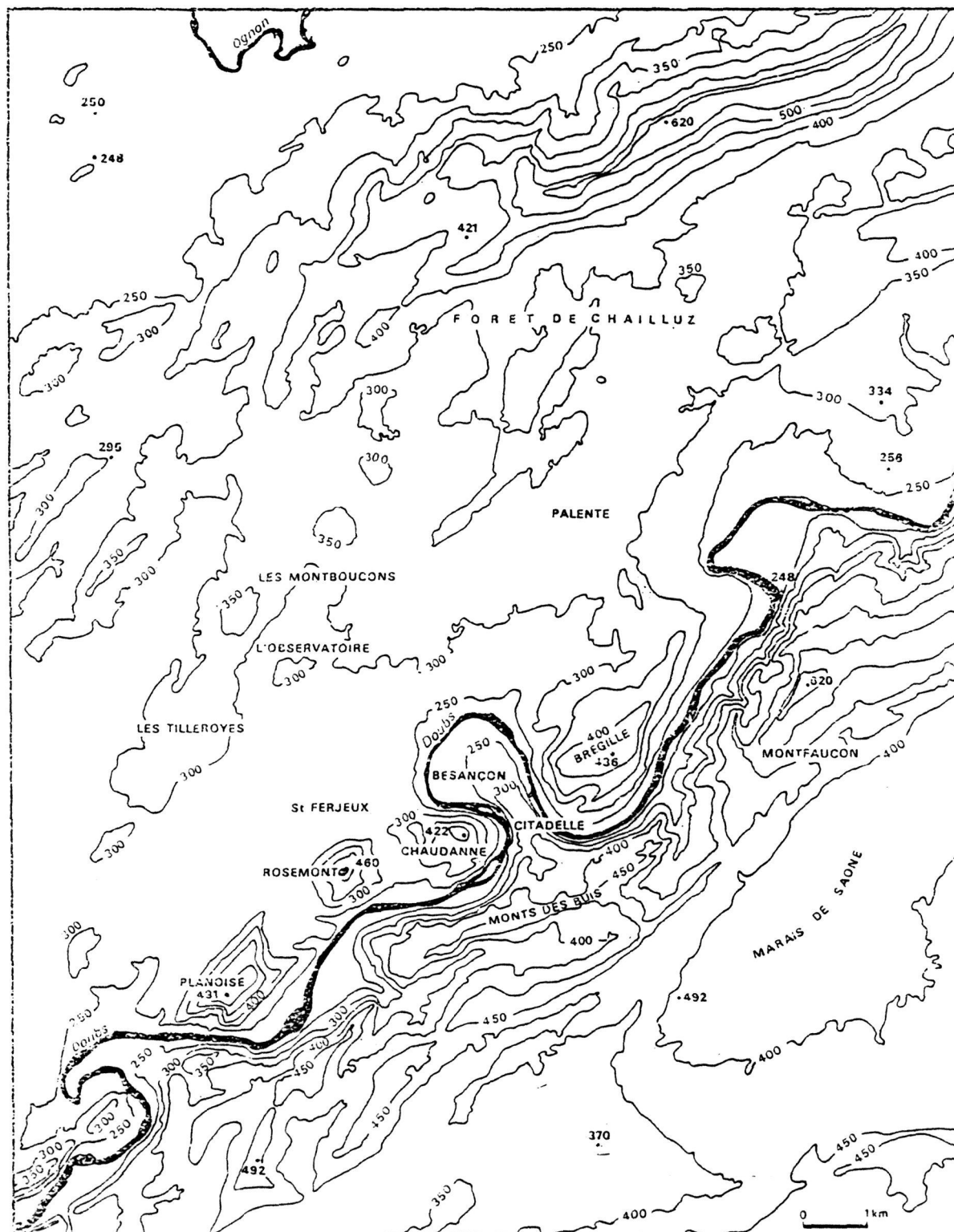
intitulée Conseil des Communes du Grand Besançon traitent d'un ensemble de questions qui ont tout à gagner à être gérées à un niveau intercommunal : alimentation en eau, épuration des eaux usées, collecte des ordures ménagères, transports collectifs... En ce qui concerne les transports routiers, ce n'est pas seulement pour les déplacements pendulaires des banlieusards que l'on étudie la nouvelle voie urbaine qui nous intéresse ici, mais parce qu'une partie importante du trafic de transit passe dans le tissu urbain bisontin; en particulier, le trafic Nord-Sud (de Nancy ou Vesoul vers Pontarlier et la Suisse, schématiquement) passe par le centre-ville. D'où l'idée d'une rocade de contournement, qui facilitera le parcours des véhicules en transit tout en diminuant les nuisances en ville. La voie projetée devra donc servir à la desserte de certains quartiers comme au transit interurbain, deux fonctions qu'il n'est pas évident de concilier.

D'autre part, la manière de franchir les contreforts boisés qui forment la toile de fond de la ville constitue un aspect délicat du projet. Le reste du trajet présente également certaines difficultés spécifiques : sur son parcours, la nouvelle voie cotoiera des zones non urbanisées réservées dans les plans d'occupation des sols au titre de "ceinture verte", ainsi que plusieurs zones densément bâties – notamment le quartier neuf de Planoise –, auxquelles on ne saurait infliger de trop importantes nuisances. En effet, Besançon a été sacrée "première ville verte de France" et "capitale de la qualité de la vie" selon les enquêtes comparatives effectuées par le magazine *Le Point* en 1984 et 1990¹. C'est un bilan flatteur que la politique de communication de la Ville met à profit; il n'est pas usurpé car Besançon a pris, parfois plus tôt qu'ailleurs, plusieurs initiatives concernant l'environnement : soin des arbres et des espaces verts, déchetteries, transports en commun, maîtrise de l'énergie... La ville s'appuie en outre sur un confortable patrimoine "vert" transmis

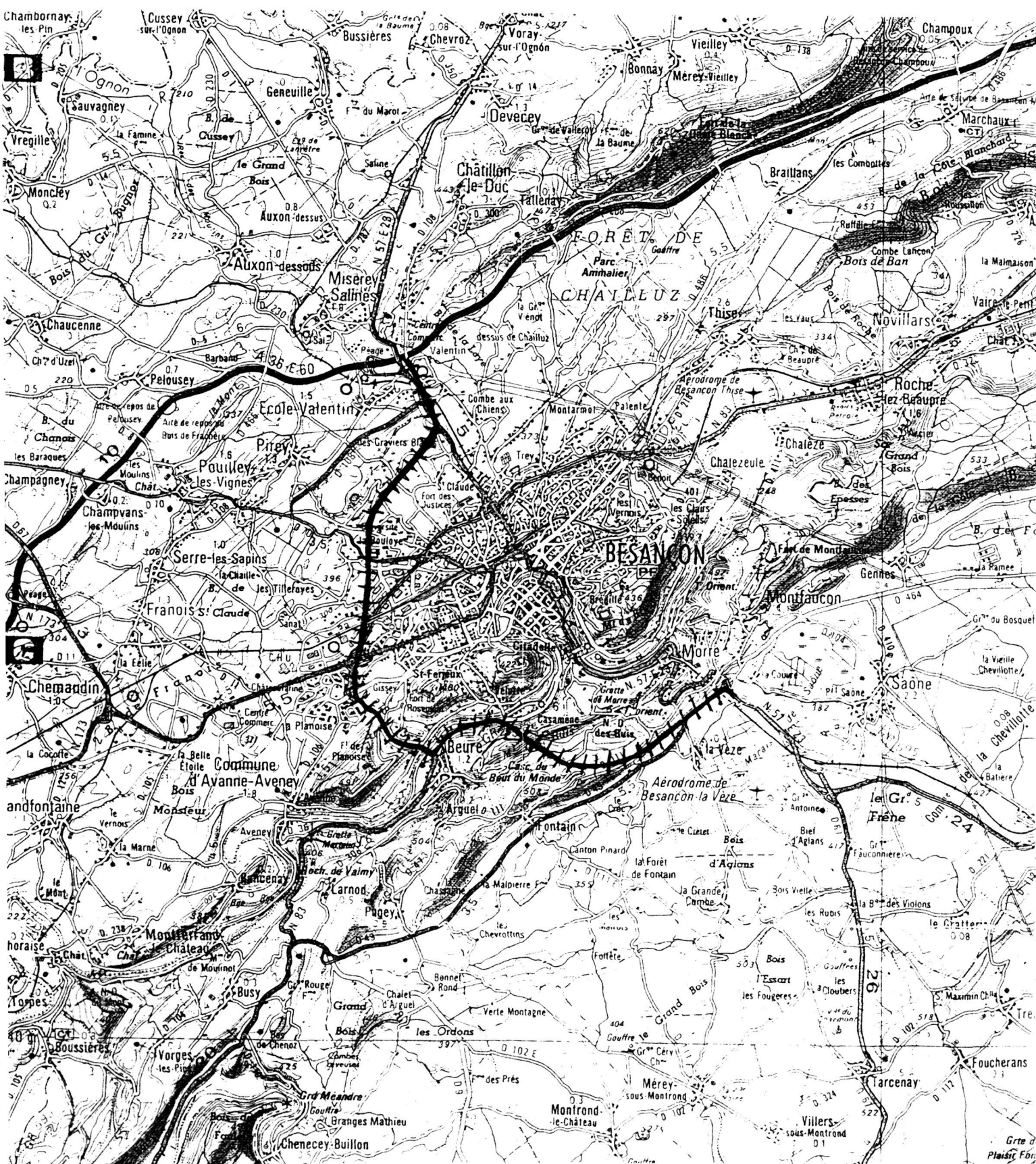
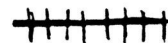
¹ Enquêtes sur les villes de plus de 100 000 habitants, à partir d'une vingtaine de critères ayant trait à la pollution, aux nuisances, au paysage urbain et aux transports en commun (*Le Point* du 26 mars 1990).

par l'histoire : plus d'une centaine d'exploitations agricoles se trouvent sur le territoire communal, ainsi que 2000 hectares de forêt; voilà qui améliore les *ratio* de nombre de m² de verdure par habitant. Toujours est-il qu'une ville "verte" ne peut s'accommoder d'un grand projet routier que s'il apparaît comme particulièrement respectueux de l'environnement.

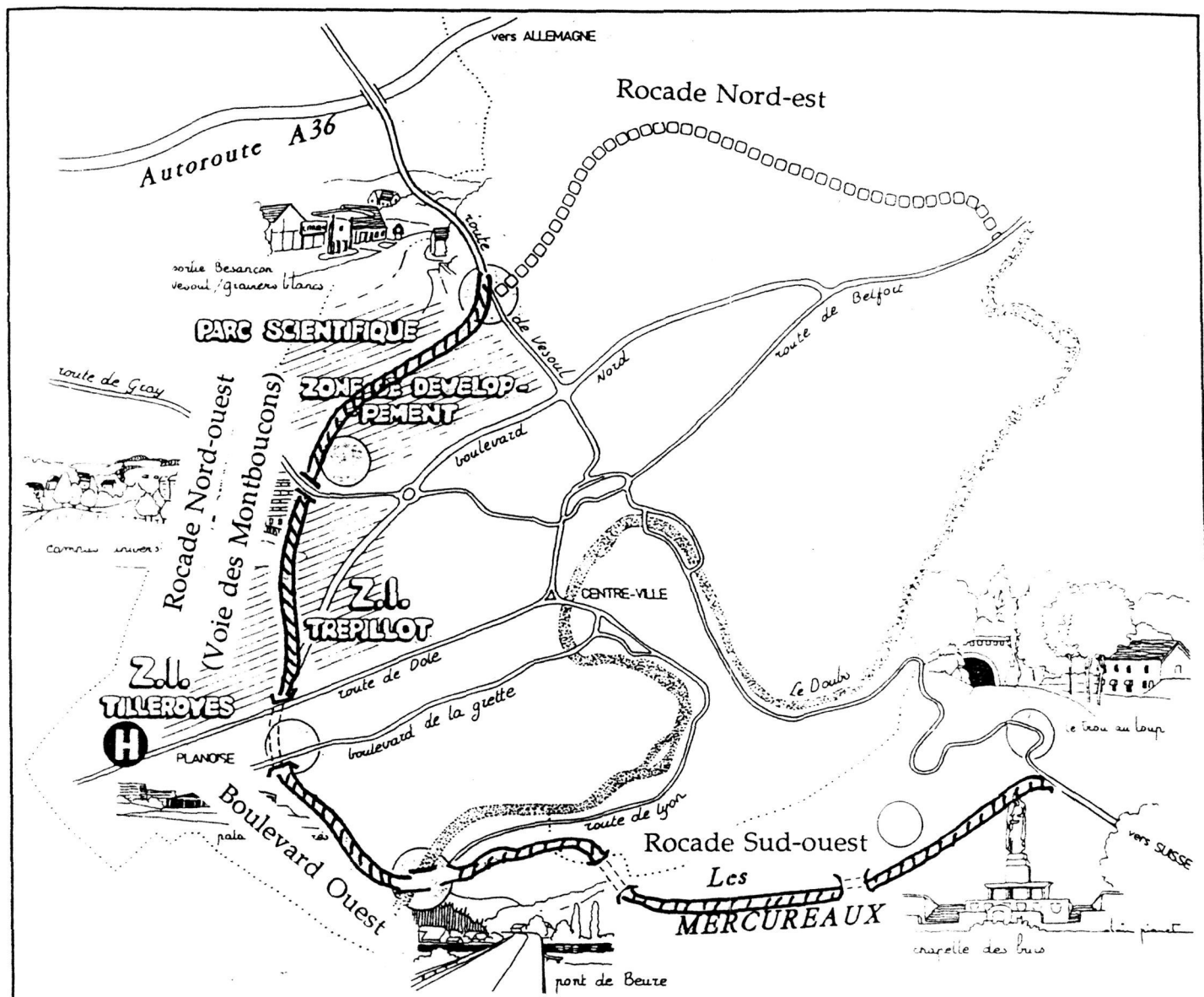
Topographie des environs de Besançon : le Doubs et la chaîne des collines (Besançon, Geneviève Charles, La documentation française, Notes et études documentaires, 1970, p. 33)



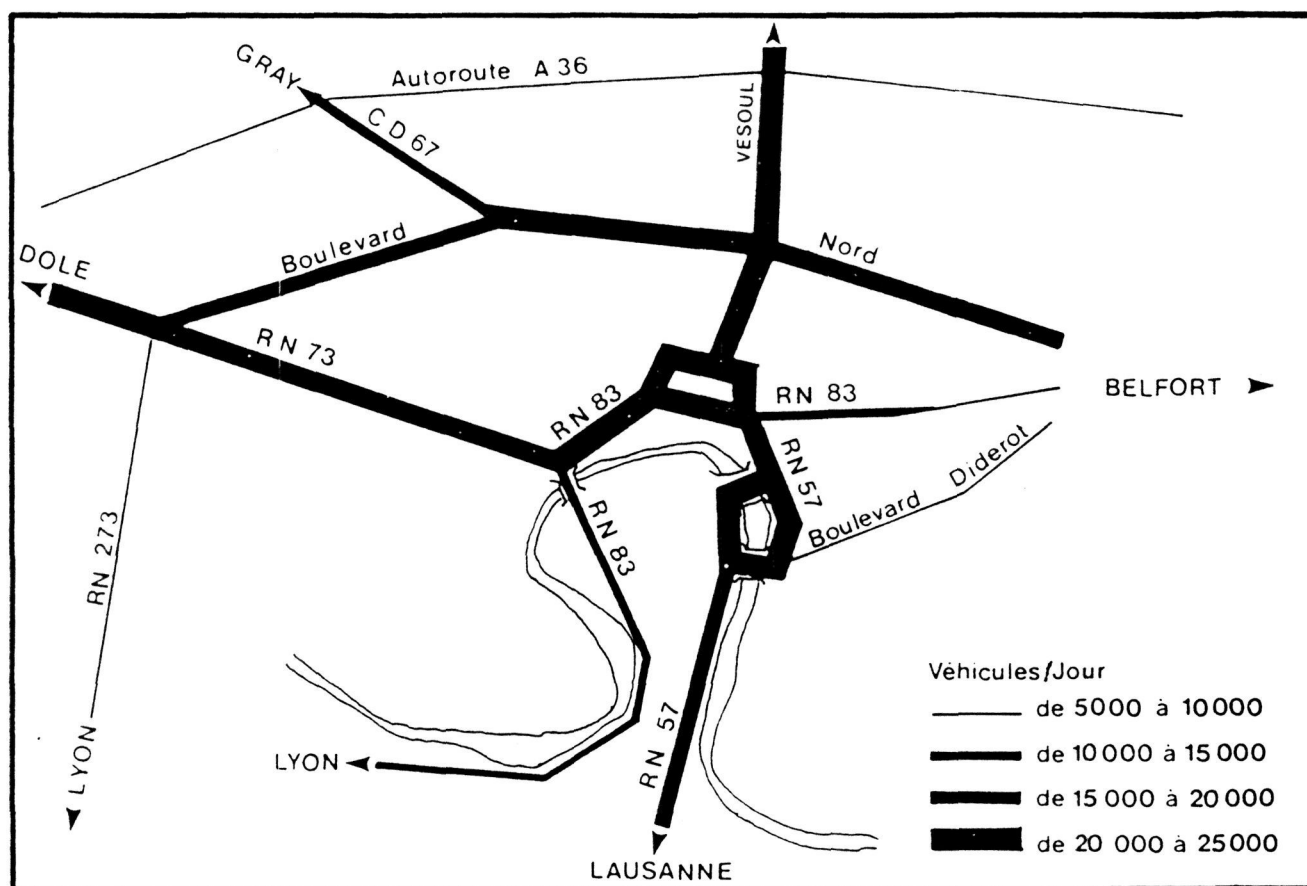
Plan de Besançon : les principales voies actuelles et la voie projetée
(sur la carte IGN au 1/100.000°).



Le projet de voie de desserte et de contournement : la rocade Nord-Ouest, la voie des Mercureaux, la partie existante (boulevard Ouest) et la future rocade Nord-Est (fond de schéma tiré de *Besançon Votre Ville* d'octobre 1990).



Les trafics automobiles dans les années 80 (tiré de Jean Boichard, "Géographie urbaine, une ville à travers la crise", in *Histoire de Besançon*, sous la direction de Claude Fohlen, tome II, p. 716).



Desservir ou contourner ?

Le schéma précédent nous montre que la traversée de la ville (Nord-Sud ou Est-Ouest), de même que les communications centre-périphérie, se font sur des axes fort chargés; aux heures de pointe, les files d'attente s'allongent d'ores et déjà aux principaux carrefours. L'augmentation du trafic automobile – constante à Besançon comme ailleurs – va rendre à court terme la situation plus délicate. Le fait que la ville ne dispose pas encore de grande rocade de contournement est toutefois un atout : il est possible de construire une voie plus respectueuse de l'environnement que ne le sont certaines saignées urbaines réalisées durant les dernières décennies. Le boulevard Nord bisontin, tracé entre 1963 et 1965, constitue ainsi un exemple assez représentatif de l'écueil à éviter, car les véhicules particuliers et les poids lourds s'y succèdent en rangs serrés au ras des habitations. Ce boulevard Nord fut en quelque sorte la première voie de contournement de la ville, prévue en 1938 dans le plan Bouterin, du nom de l'architecte bisontin auteur du schéma d'urbanisme qui tint lieu de projet d'aménagement de la ville jusqu'à la fin des années cinquante. Mais entre l'époque de la prévision de cette voie et sa réalisation, l'urbanisation avait englobé les abords du boulevard.

A la fin des années soixante, un nouveau projet d'urbanisme recueille momentanément les faveurs de la Municipalité. Maurice Rotival, un architecte qui a œuvré aux spectaculaires aménagements autoroutiers de Caracas (Venezuela), propose en effet un schéma directeur consistant à percer la ville par deux autoroutes Nord-Sud et Est-Ouest, et à construire au croisement de ces deux axes un *forum*, c'est-à-dire un grandiose ensemble de tours et d'immeubles modernes bâtis au-dessus de la gare SNCF. Le projet, adopté en principe par le conseil municipal du 20 juin 1969, est rapidement abandonné; il aurait signifié une atteinte brutale et irrémédiable au tissu urbain; il est – fort heureusement – jugé bien trop futuriste pour la ville.

Schéma du projet Rotival (*Besançon*, Geneviève Charles, La documentation française, Notes et études documentaires, 1970, p. 48).

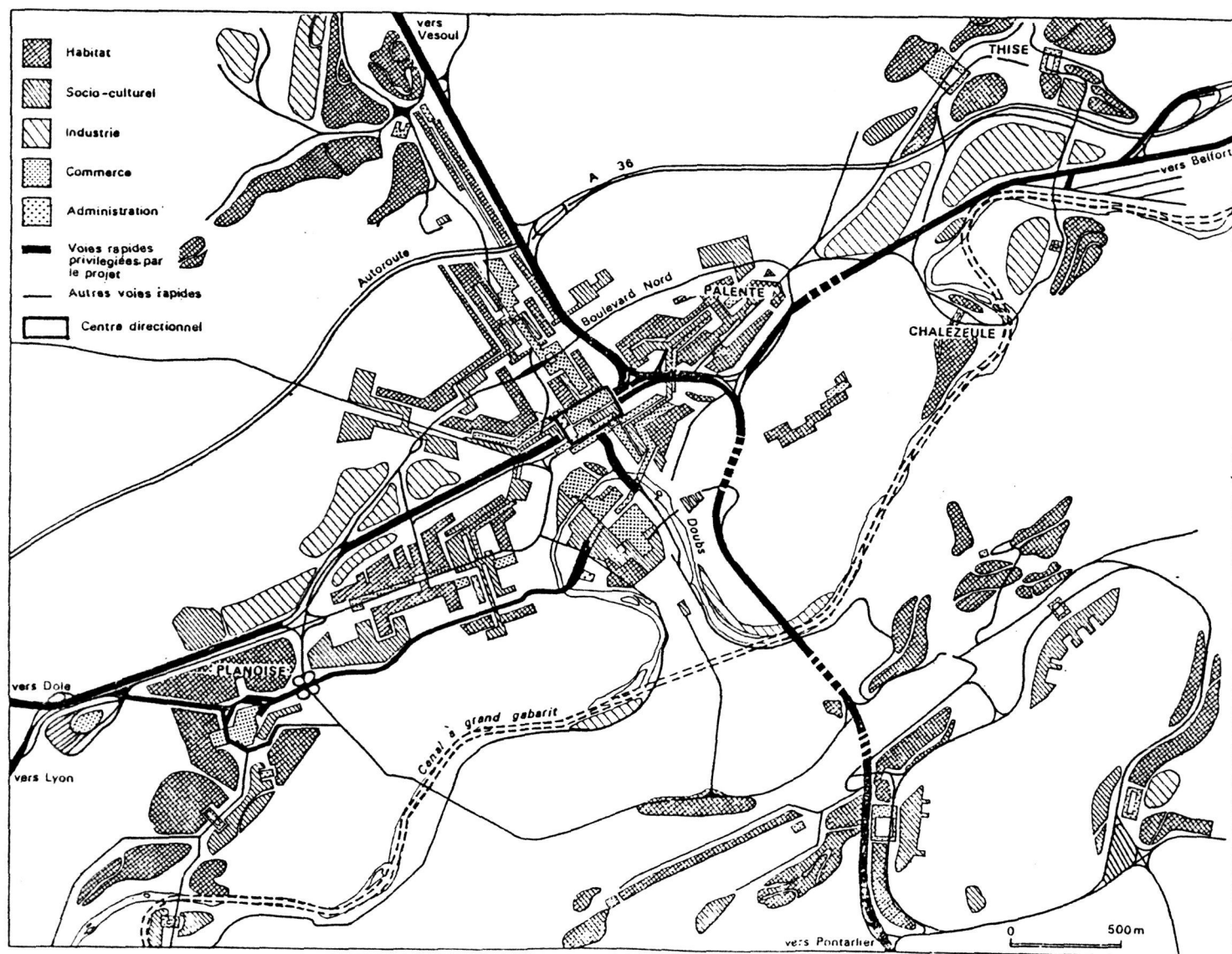
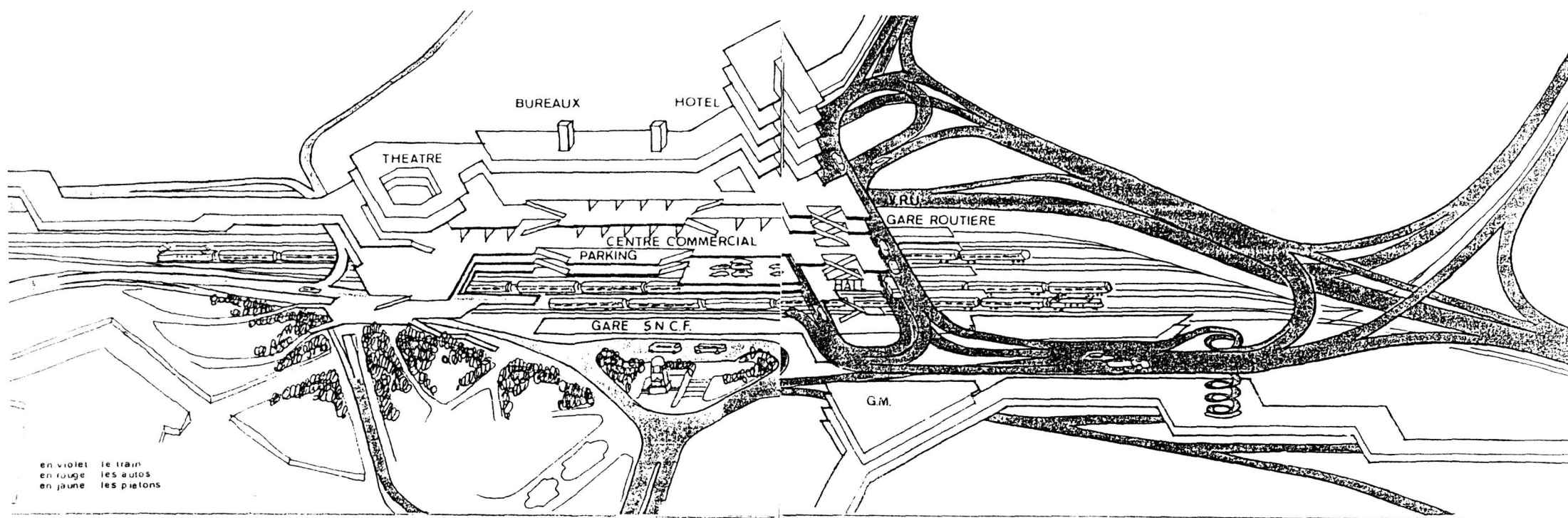


Schéma du forum-cœur de ville (*Besançon demain*, Equipe d'urbanisme de la ville de Besançon & M. Rotival, P. Lacroix & F. Rodde, 1970, p. 30).



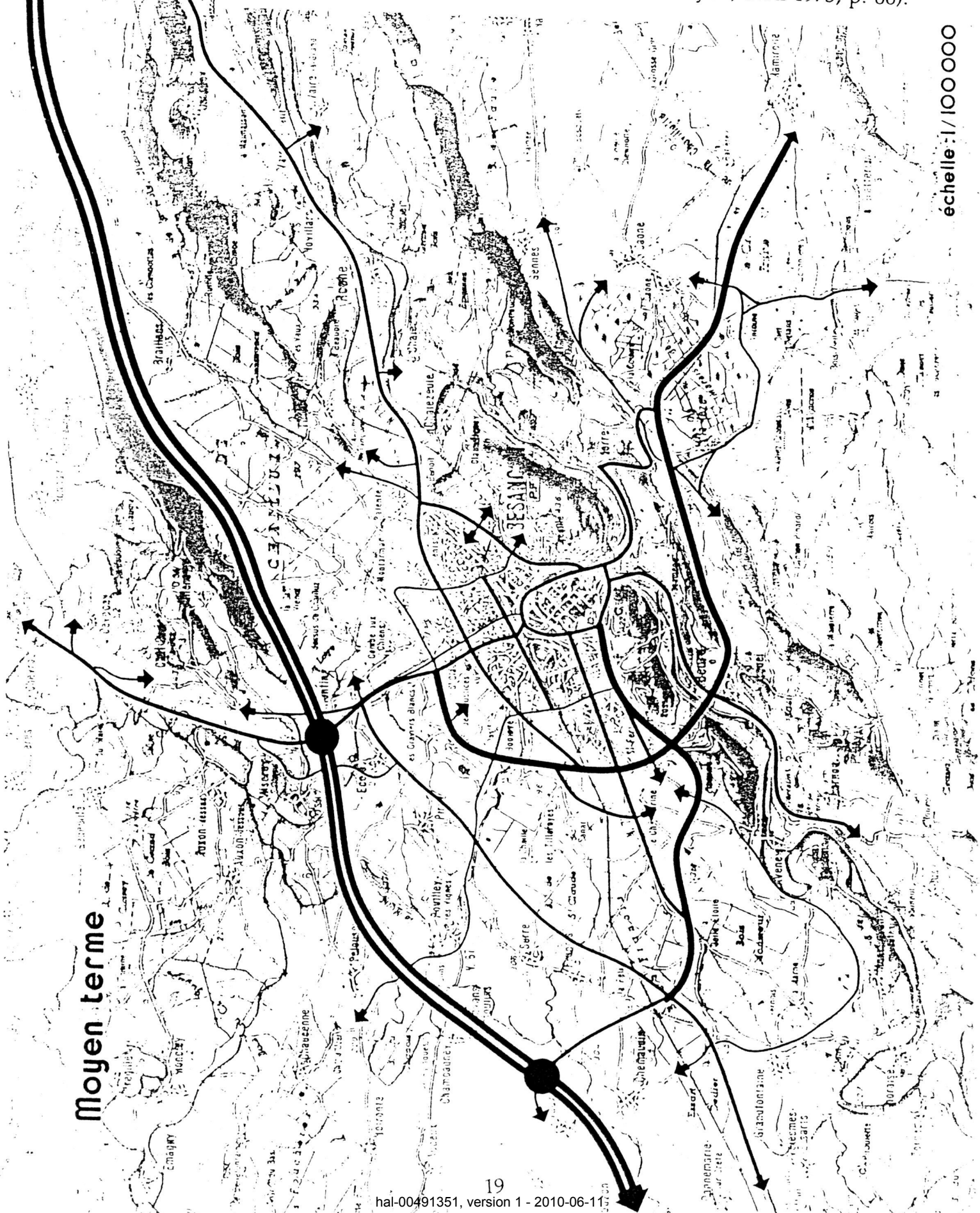
L'étape suivante de la planification du territoire bisontin et de sa périphérie est l'élaboration d'un Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), achevé en 1974 mais approuvé seulement en 1978, après passage en Conseil d'Etat, vu l'opposition des communes environnantes. En effet, sur 41 communes, 23 votèrent "oui" et 18 "non", alors que 25% de "non" suffisent pour bloquer le projet. En conséquence, conformément à la procédure prévue au code de l'Urbanisme, le préfet demanda au Conseil d'Etat d'approuver le SDAU.

Le désaccord entre Besançon et sa banlieue, sur fond de clivage politique entre les socialistes, qui tiennent la mairie bisontine depuis 1953, et la droite, majoritaire aux alentours, animera dès lors la géopolitique locale. La zone d'activité de Valentin, au Nord de l'agglomération, au croisement de l'autoroute et de la route de Vesoul, se développera ainsi en concurrence directe avec la ville-centre; en retour, Besançon se désintéressera durablement de l'aménagement de l'accès Nord de la ville, estimant que le contribuable bisontin n'a pas à faciliter la fuite des entreprises vers la périphérie... Au fil des ans et de la croissance des lotissements dans les communes du Nord, la circulation deviendra de plus en plus difficile sur cet axe, où est situé aujourd'hui un tronçon-clé du projet de voie de contournement. Signalons que les prévisions du SDAU sont apparues surdimensionnées : 200 000 habitants étaient prévus à Besançon en l'an 2000, et 300 000 habitants dans l'agglomération; la réalité ne dépassera pas 60% de ces chiffres.

La voie de contournement est un maillon essentiel des prévisions d'infrastructures de transports établies dans le SDAU. Mais le projet actuel, remettant à plus tard la rocade Nord-est (voir schéma), se compose de deux tronçons distincts : d'une part, la rocade Nord-ouest, ou voie des Montboucons, de la route de Vesoul à celle de Dole (et Dijon) et jusqu'au quartier de Planoise; d'autre part, la rocade Sud-ouest, ou voie des Mercureaux, de la route de Pontarlier à celle de Lons-le-Saunier (et

Lyon). Entre ces deux tronçons projetés, la jonction est déjà effectuée : c'est le boulevard Ouest, mis en service à une fois deux voies en 1970 suite au démarrage du quartier neuf de Planoise, pour rejoindre la route de Lyon depuis Planoise et installer au passage un grand collecteur d'assainissement dirigé sur la station d'épuration, en bordure du Doubs. L'emprise de ce boulevard Ouest à deux fois deux voies est déjà réservée et certains travaux complémentaires ont été réalisés (terrassements, doublement des piles du pont sur le Doubs face au village de Beure).

Schéma des infrastructures de transport dans le SDAU de Besançon
 (à partir du plan figurant dans l'Annexe au rapport de la sous-commission infrastructures du SDAU, CETE de Lyon, avril 1973, p. 66).



échelle : 1/100 000

RN 57
Aménagement 2x2 voies
DEVECEY A36 - RD75

Schéma du projet actuel de voie de contournement de Besançon

(Avant-projet de rocade Nord-ouest de Besançon,
DDE du Doubs, juin 1992, p. 28)

ROCADE NORD-OUEST

BESANCON

RN 273
EXISTANTE

VOIE DES
MERCUREAUX

RN 57
Aménagement 2x2 voies
BESANCON - ETALANS

Selon les études de trafic, une proportion minoritaire des véhicules – environ la moitié des poids lourds mais seulement 15% des véhicules légers – emprunterait la voie à des fins de contournement (par exemple, Vesoul -> Dijon ou Lyon, ou bien Dole -> Pontarlier...). L'essentiel de la circulation est un trafic d'échange entre la ville et sa périphérie, et non un trafic de transit. Le principal problème de circulation qui se pose aujourd'hui concerne d'ailleurs le trafic "pendulaire" aux heures de pointe du matin et du soir, heures à laquelle une proportion encore plus forte de véhicules concerne le trafic d'échange. Autrement dit, la voie servirait avant tout à accéder à la ville, et non pas à l'éviter. L'avant-projet accepté par le Conseil municipal de la Ville de Besançon en janvier 1988 s'intitule ainsi "voie de desserte et de contournement de l'agglomération bisontine".

Le fait que le projet, divisé en deux tronçons (plus le renforcement du tronçon central, le boulevard Ouest), ait de surcroît deux fonctions – l'échange périphérique et le transit – rend la prise de décision particulièrement complexe. Le coût total de l'opération dépasse le milliard de francs, une somme considérable même avec le concours de plusieurs financeurs (l'Etat, la Région, le Département, la Ville); les travaux ne seront certainement pas achevés pour la fin du siècle¹. Chaque partenaire, y compris ceux qui ne payent pas – la chambre de commerce, les entreprises, les communes périphériques... – voit le projet depuis sa lucarne et plaide pour la partie de rocade la plus conforme à ses intérêts spécifiques. La tâche de la direction départementale de l'Equipement, maître d'ouvrage pour le compte de l'Etat, chargé de veiller à l'intérêt collectif, n'en est que plus délicate. D'autant qu'un vrai contournement de Besançon devrait comprendre également la rocade Nord-est, afin de décharger l'actuel boulevard Nord, déjà bien trop chargé, notamment en poids lourds.

¹ Le budget annuel de la ville de Besançon est d'environ un milliard de francs.

Un si joli vallon

La plupart des villes françaises ont déjà leur rocade de contournement, totale ou partielle. Besançon n'est donc pas en avance sur ce plan, bien que le tracé de la voie de contournement ait été prévu par les travaux préparatoires du SDAU, dès 1972. Les premières ébauches sont toutefois plus anciennes : en particulier, alors qu'en 1966-67 progressent les premiers chantiers du quartier neuf de Planoise¹, et qu'on prépare la mise en chantier du boulevard Ouest, qui reliera Planoise à la route de Lyon², les ingénieurs de l'Équipement songent déjà à une future prolongation de ce boulevard Ouest. Le chef du bureau d'études des routes à l'Équipement de Besançon, en compagnie de deux jeunes ingénieurs, s'aventure ainsi sur les hauteurs du village de Beure et découvre la vallée des Mercureaux. Ce vallon champêtre lui paraît un site prédestiné pour accueillir, en continuation d'un pont enjambant le Doubs, une voie rapide permettant aux automobilistes de filer vers les plateaux, le Haut-Jura et la Suisse.

Les promoteurs du projet – alors purement platonique car nul n'est en mesure de prévoir son financement – ne négligent qu'un élément : il y a des habitants au village de Beure, qui ne vont guère apprécier la solution préconisée par les aménageurs, à savoir un viaduc passant au-dessus du village, surplombant gaillardement les habitations pour rejoindre le bucolique vallon des Mercureaux... Lorsqu'en 1972 le projet devient de notoriété publique, il déclenche chez les villageois une réaction de rejet et une Association pour la défense de l'environnement du site de Beure se crée, qui multiplie les contacts et fait paraître de nombreux

¹ La ZUP de Planoise, décidée en 1960, fut prévue pour 50 000 habitants mais se limita finalement à 20 000. La maîtrise d'ouvrage des aménagements, conçus par l'architecte Novarina dans le style des grands ensembles de l'époque, fut confiée à l'État car les services techniques de la Ville n'étaient pas encore assez étoffés.

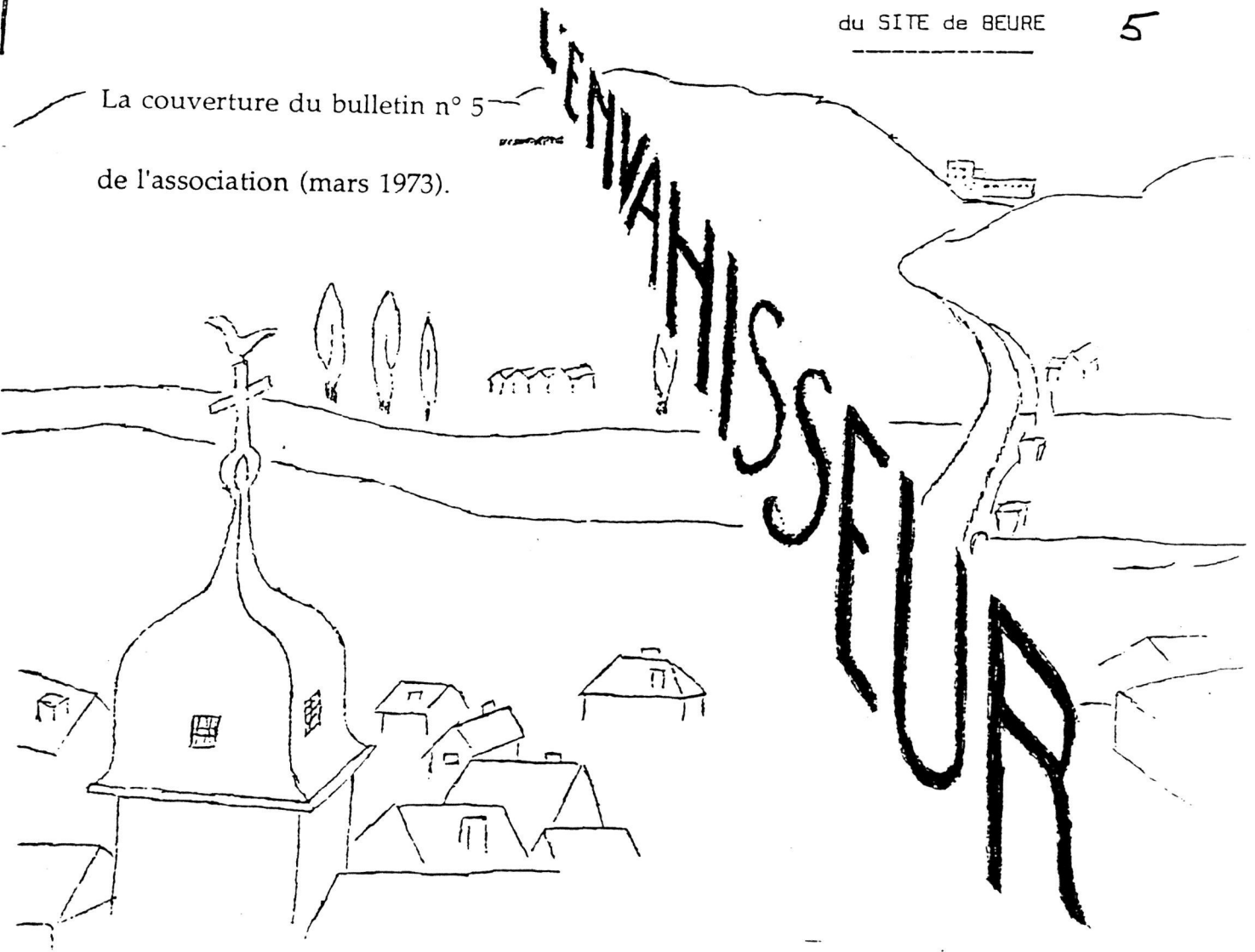
² Comme on l'a signalé plus haut, le tracé du boulevard Ouest s'accompagna de la construction d'un grand collecteur d'assainissement. La mise en place d'une station d'épuration fut une condition posée par l'État pour son feu vert à la ZUP de Planoise.

communiqués dans son bulletin au titre évocateur – *L'envahisseur* – et au ton résolument écologique. Une maquette de l'ensemble du projet est réalisée par l'association pour montrer la menace qui pèse sur le site, car l'Équipement n'a établi qu'une maquette partielle.

Si l'ensemble des voies de contournement figure dans les travaux préparatoires du SDAU – rocales Nord-est, Nord-ouest et Sud-ouest –, c'est bien ce dernier tronçon, et surtout le viaduc, qui focalise les critiques, sur le fond (la préoccupation écologique commence à apparaître) comme sur la forme (le manque de concertation dans l'élaboration d'un tracé). Il est bon de rappeler qu'à l'époque les documents d'enquête publique se ramènent parfois à une feuille recto-verso; les aménageurs ne se soucient pas de solliciter l'opinion du profane.

La couverture du bulletin n° 5

de l'association (mars 1973).



A propos de nature..... parlons en puisque tout autour de nous c'est la grande question. Comment faire et que faire pour conserver ce qu'il nous reste, ce qui n'a pas encore été écrasé ou pollué. N'est-il pas vrai que l'homme a toujours eu besoin de sentir autour de lui la présence d'arbres et de verdure.

Pour lui laisser cette illusion, on a semé, un peu partout et surtout au milieu de ces grandes tours, des jardins appelés pompeusement "ESPACES VERTS" Décoration uniquement décoration puisque les enfants de ces habitations n'ont pas le droit d'y jouer ou mieux de s'y rouler dans cette herbe tendre (quand elle pousse).

A propos d'enfants..... nos petits BEUROTIS ne sont pas encore privés de cette merveilleuse nature qui leur est tellement nécessaire, ils ont à leur portée, des collines, des prés, des chemins tranquilles, des cachettes (secrètes) pour leurs jeux, leurs promenades avec, en plus, et c'est très important, du calme et de l'AIR PROPRE (défendons le cet air propre).

A l'école, ils peuvent encore travailler sans être dérangés par le bruit comme dans beaucoup d'agglomérations où cela pose un grave problème. QU'advient-il alors de nos classes si ce projet de viaduc se réalise, ce sera un massacre tout simplement et cela pour laisser le passage à des véhicules bruyants et fumants : c'est impensable.

Il en sera fini de la tranquillité de notre village, plus question de liberté pour nos enfants avec un tel danger représenté par la circulation routière. Nous n'aurons plus qu'à nous habituer au bruit aux différentes pollutions (et il y en a) et à tous autres inconvénients. C'est pourquoi nous devons lutter (férocement) afin de garder ce bien précieux qui nous appartient A NOUS BEUROTIS.

La mairie de Besançon évite de prendre ouvertement position sur le sujet, sans doute parce que ses représentants prennent une part active à la préparation du SDAU, mais le secrétaire du PS pour la circonscription de Besançon critique l'absence de concertation dans le choix de la solution technique préconisée. De son côté, l'opposition bisontine monte au créneau : le conseiller général Tourrain et le député gaulliste Weinman font connaître leurs doutes. En janvier 1975, par exemple, alors que le schéma d'urbanisme est achevé et que les communes concernées doivent délibérer sur le SDAU, Weinman critique sans ménagement le directeur départemental de l'Equipement à propos du viaduc projeté à Beure, au cours d'une réunion publique d'information sur le SDAU : "Vous ne m'avez jamais convoqué... Vous semblez ignorer que j'existe et pourtant je ne cesse de recevoir des gens catastrophés par vos décisions... On n'a pas le droit de saccager une circonscription comme vous l'avez fait". Le président du conseil général renchérit à son tour : "Il est impossible de décider rapidement quelque chose d'aussi nuisible et d'aussi dangereux"¹. A l'époque, le bulletin n° 12 de l'Envahisseur a beau jeu de se réjouir du départ annoncé du directeur de l'Equipement : "Ce haut fonctionnaire n'a-t-il pas dit *Ce sera mon viaduc* ? eh bien, Beurots, voyez ce qu'il en est". Le bulletin se conclut sur une grande nouvelle : "Monsieur le Préfet s'en va, lui non plus n'a pas digéré le SDAU, mais alors, tout l'état major de cette importante organisation qui voulait détruire Beure se trouve dispersé; attendons la suite, en tous cas : association de défense et municipalité de Beure restent sur leur garde".

Le projet entre ensuite dans une phase de demi-sommeil, suite au rejet du SDAU, en attendant l'avis du Conseil d'Etat. En 1976, des variantes au viaduc sont étudiées par l'Equipement, notamment un tracé qui évite le cœur du village et débouche dans le vallon des

¹ Réunion publique à la mairie de Saône; compte-rendu dans l'Est républicain du 22 janvier 1975.

Mercureaux au moyen d'un tunnel, mais les Beurots maintiennent leur opposition à tout passage sur le territoire communal. Le projet est agité de temps à autre, avec des résultats identiques. Le 21 novembre 1978, par exemple, le sous-préfet revient proposer la variante en question au conseil municipal, qui ne se laisse pas amadouer : "L'ombre de l'envahisseur revient sur Beure", commente le n° 26 du bulletin¹. Même réaction un an plus tard : "Le monstre se réveille". Bien que la voie de contournement ne soit pas d'actualité pour cause de manque de financement, les techniciens de l'Équipement ne sont pas disposés à abandonner le projet.

A partir du début des années 80, un fait nouveau apparaît, lourd de conséquence pour l'avenir : des tensions se font jour entre l'association de défense et la mairie de Beure. Le maire élu en 1977 réaffirme certes son opposition à tout viaduc, comme l'avait fait son prédécesseur, mais les dissensions au sujet de la gestion des affaires du village – voire la lutte pour le poste de maire – prendront peu à peu le pas sur le combat commun contre les aménageurs. Au fil des ans, l'association de défense se verra souvent critiquée dans le bulletin municipal. Plus tard, l'Envahisseur ne lésinera pas non plus sur les attaques dirigées contre la mairie, en mettant vivement le doigt sur le laxisme concernant certaines problèmes écologiques, comme le retard pris pour installer l'assainissement dans le village ou pour fermer la décharge communale. A terme, cette fracture au sein des Beurots nuira gravement à la crédibilité de la défense du site du village.

Mais au fait, le projet a-t-il toujours été d'actualité ? "C'était un tracé sur le SDAU; personne n'y croyait, sauf le maire de Beure, qui s'affolait", nous a déclaré l'ingénieur qui fut directeur général des services techniques de Besançon dans les années 1970. Il est pourtant manifeste

¹ Entretemps, le nouveau maire socialiste de Besançon, Robert Schwint, a fait un pas prudent en direction de l'association en se déclarant "disponible pour toute concertation avec la commune de Beure pour éviter que celle-ci ne soit défigurée" (*L'envahisseur*, n° 24, novembre 1977).

que l'Equipement n'abandonne jamais l'idée et poursuit ses études, même lorsque l'état du budget routier pour la Franche-Comté rend provisoirement impossible toute réalisation. Par exemple, en 1979, une étude paysagère du projet des Mercureaux est réalisée par un bureau d'études à la demande de la DDE¹. Or, les grands projets routiers figurant au SDAU sont nombreux; les services de l'Equipement concentrent une énergie particulière sur le franchissement de Beure, où des villageois bien organisés ont mis en échec la puissante machine de l'Etat. Il est vrai que le maire de Beure, chevalier de la Légion d'honneur à titre militaire – ensuite promu officier –, n'hésite pas à faire intervenir la Chancellerie de l'ordre, qui téléphone de Paris et intervient auprès du préfet...

Dans la première moitié des années 80, le projet semble mis en sommeil. Lors de la révision des plans d'occupation des sols (POS) et notamment à l'occasion de la première enquête publique (1982), les réactions des associations locales conduisent à tempérer les infrastructures prévues dans le SDAU. Les grandes pénétrantes sont réduites, parfois supprimées. On prévoit même de repousser plus loin de la ville, sur un axe départemental (CD 108), la partie nord du contournement de Besançon, afin d'éviter les nuisances. Le transit nord-sud emprunterait donc une partie de ce CD 108, puis un tronçon maintenu de la rocade Nord-ouest, puis le boulevard Ouest jusqu'à la route de Lyon. Ensuite, pour aller vers la Suisse, on continuerait sans doute par Beure et le vallon des Mercureaux, mais l'itinéraire sort du territoire bisontin; on peut éviter de s'appesantir sur cette question lors de la discussion des POS.

En février 1985, le conseil municipal approuve donc les POS avec un contournement par le CD 108; cette solution a l'aval du Conseil général. Remarquons que ce schéma, adopté sous la pression des associations du Nord du territoire bisontin, ne résoud pas les problèmes de nuisances au

¹ *Etude d'insertion dans le site; doublement entre Besançon et Saône*, DDE du Doubs, juillet 1981.

voisinage de Planoise. D'autre part, ce nouveau tracé risque de pénaliser Besançon : le CD 108 ne va-t-il pas constituer une nouvelle zone de développement économique, au détriment de la ville-centre ? Ne va-t-on pas encourager la fuite des entreprises vers la périphérie, comme l'avait fait la ZAC de Valentin, alors que le tissu industriel bisontin est déjà mis à mal par la crise économique ? De toute manière, la DDE a émis des réserves et a souhaité que l'emprise prévue au SDAU pour la rocade Nord-ouest soit maintenue inconstructible, pour maintenir la possibilité de la construire ultérieurement.

La mise entre parenthèses de la rocade sera effectivement de courte durée. En décembre 1985, le ministère de l'Équipement (direction des Routes) prend une décision concernant le nouveau schéma routier national : le "verrou de Besançon" doit sauter; la voie de contournement prévue au SDAU doit se réaliser. La priorité de l'État, maître d'ouvrage, est la continuité de la route nationale 57 entre Nancy et Pontarlier, et par là-même de l'itinéraire européen E23 Metz-Lausanne. La Ville en est informée en avril 1986 par la DDE : la construction de la rocade Nord-ouest, l'élargissement du boulevard Ouest et le tracé de la voie des Mercureaux reviennent à l'ordre du jour. Au début de l'été, une réunion rassemble le directeur des Routes, le préfet, le maire de Besançon et le président du Conseil général : le projet est avalisé. Au passage, l'État se désengage du tunnel sous la citadelle, dont on parle depuis des années pour éviter le transit des véhicules par le centre historique de Besançon, et repasse ce dossier à la Ville¹. Le Conseil régional, présidé par Edgar Faure, donnera également son feu vert au projet de contournement de Besançon, mais lors d'une réunion du Bureau, sans débat public, parce qu'un investissement de plus d'un milliard de francs à Besançon risque de provoquer des tiraillements au sein de l'Assemblée régionale. Les quatre bailleurs de fonds (l'État, la Région, le Département, la Ville) ayant donné leur accord de principe, aucun ne pourra prendre le risque politique de bloquer l'affaire, même si les échéanciers de financement et de réalisation ne seront pas fixés avant longtemps.

Les deux principales parties du projet – la rocade Nord-ouest et la voie des Mercureaux – vont être traitées séparément par les aménageurs; les commissaires-enquêteurs le regretteront lors des enquêtes publiques mais ils n'iront pas jusqu'à donner un avis négatif pour ce motif. La Ville de Besançon approuvera globalement le passage par le vallon des Mercureaux, situé hors du territoire communal, et étudiera plus en

¹ Le chantier du tunnel, financé par la Ville, a démarré en mars 93.

détail le projet de rocade Nord-ouest. Ce sera l'occasion pour les édiles d'affermir leur contrôle sur l'aménagement urbain, auparavant souvent délégué à l'Etat, comme pour l'opération de Planoise. Depuis les années soixante-dix, les services techniques municipaux se sont en effet étoffés. Besançon saisira l'opportunité de la rocade pour structurer le nord-ouest de son territoire : création d'un parc scientifique à vocation régionale, installation d'un nouveau lycée, d'une clinique et d'une école d'ingénieurs. Le conseil général prévoit également d'y transférer son siège. Au total, la rocade irriguera la principale zone de développement économique bisontine; le danger de fuite des activités vers le CD 108 semble écarté, même si les communes périphériques promeuvent elles aussi des zones d'activité.

La partie des Mercureaux, qui soulève le plus de polémiques, paraît moins urgente. C'est pourtant ce tronçon qui va être lancé en premier lieu par le maître d'ouvrage : au contrat de plan Etat-Région (X^{ème} plan 1989-1993), 80 millions de francs sont inscrits pour une première tranche de travaux aux Mercureaux, alors que seules des études et des acquisitions foncières pour 15 millions de francs sont prévues pour la rocade Nord-ouest. Il est vrai que le financement global des Mercureaux, alors estimé à 414 millions – un chiffre sous-évalué d'environ 25% – n'est pas assuré. L'engagement n'est donc pas aussi ferme qu'il en a l'air; il satisfait toutefois les élus du plateau, au sud-est de Besançon, dont l'accès à la ville-centre est difficile, pour cause d'encombres sur la route de Morre. En tout état de cause, l'Equipement ne lancera pas les travaux correspondants sans l'assurance que l'ensemble du projet sera mené à bien, c'est-à-dire la totalité du contournement. En attendant, on réalisera quelques aménagements ponctuels, susceptibles d'être utilisés dans la perspective du grand chantier.

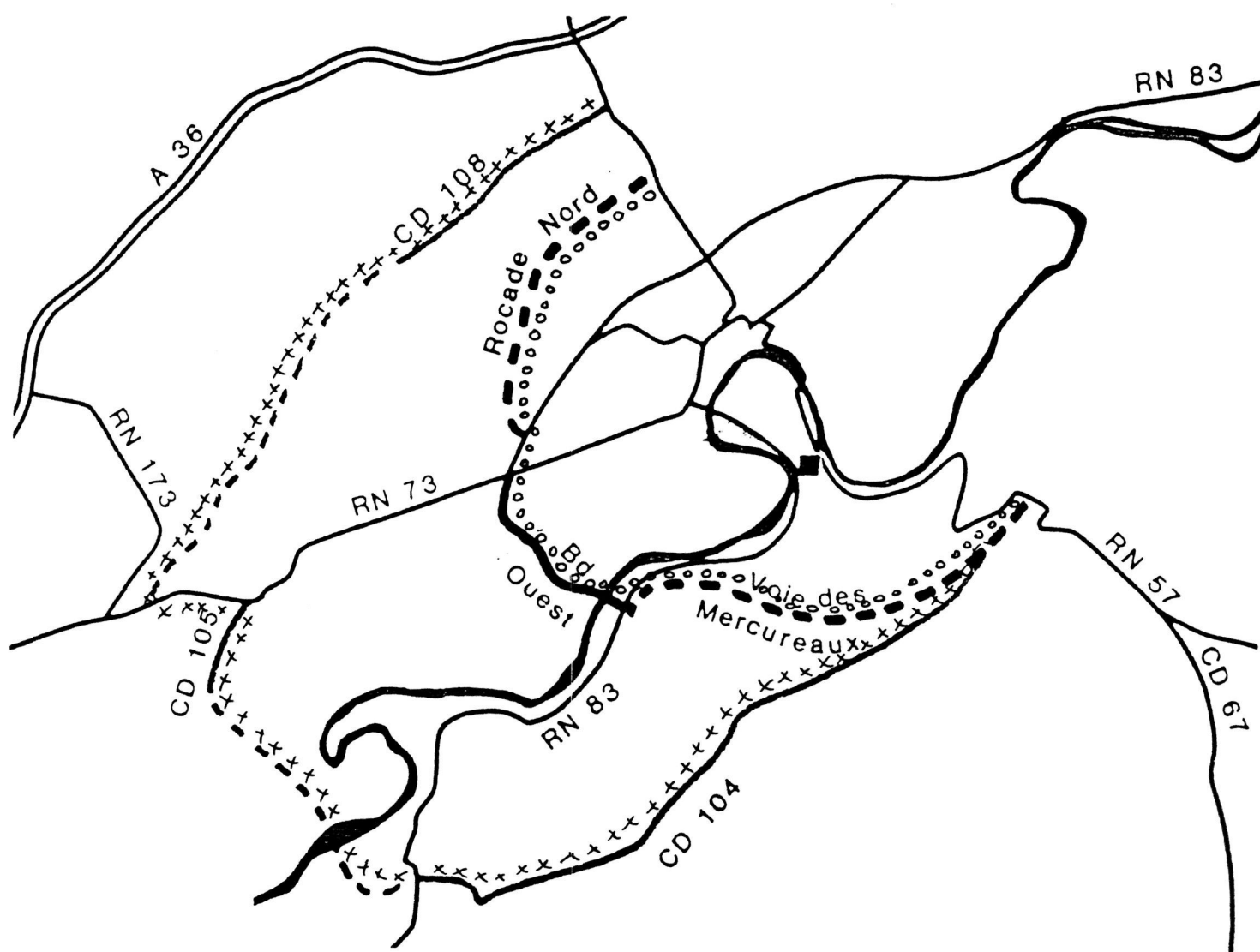
Au fond, les partenaires s'observent. Aucun d'eux ne peut se dire opposé au grand projet mais nul ne croit vraiment à sa faisabilité, pour raisons budgétaires. En effet, le coût total – environ 1100 millions de

francs – équivaut à l'ensemble de l'investissement routier de l'Etat, de la Région de Franche-Comté et des quatre départements qui la composent, sur toutes les routes nationales, pour la durée du X^{ème} plan ! Besançon est certes la capitale régionale, mais partout on réclame des aménagements ou de nouvelles voies, des mises à quatre voies, des déviations de villages, des suppressions de passage à niveau... Il faudrait un engagement exceptionnel de l'Etat pour assurer la crédibilité du projet, d'autant que l'horizon budgétaire des collectivités locales s'assombrit. Mais n'anticipons pas.

Fin 1986, le préfet de Région, Maurice Theys, qui a appuyé la relance du projet, change d'affectation. Son successeur, Claude Silberzahn, prend également à cœur le dossier des routes; il organise en mars 1987 une réunion des maires de l'agglomération de Besançon, parrainée par le président du conseil régional, afin d'éviter l'enlisement du projet. Dans la presse, les comptes rendus de cette réunion, officiellement tenue à huis clos, fluctuent selon les informateurs. Certains rapportent que l'affaire est en bonne voie, d'autres déclarent que le tracé actuel perd de son intérêt au profit d'un "grand contournement", plaidé par Guy Picard, conseiller général du canton de Boussières, dont le territoire bénéficierait par là-même du passage de la route en question. Cet itinéraire de grand contournement avait d'ailleurs été esquissé dès 1974 par l'association de défense du site de Beure. Le débat va dès lors s'organiser autour du clivage petit contournement (alias tracé court) ou grand contournement (tracé long).

Le petit (o) et le grand (x) contournement

(à partir du schéma du dossier d'enquête publique des Mercureaux, p. 10)



Les deux camps s'organisent

Au printemps 1987, rien n'est vraiment joué. Gilbert Brenet, maire de Mamirolle, une commune du Sud-est directement concernée par l'accès à Besançon, se dit alors qu'en l'absence d'engagement des élus locaux, le projet risque de dormir encore longtemps. Il prend l'initiative de faire signer une pétition à ses collègues les maires du plateau, pour réclamer "qu'un projet définitif et complet, suivi d'une réalisation immédiate, soit entrepris en urgence". Soixante-dix-neuf maires, soit la quasi-totalité des maires du plateau, signent la pétition, remise à l'Etat, à la Région, au Département, à la Ville de Besançon, ainsi qu'aux députés et sénateurs du Doubs. Le président du conseil général est parmi les signataires; le maire de Mamirolle a saisi l'occasion de l'enterrement du beau-père de ce dernier pour faire signer plusieurs dizaines de maires dans l'arrière-salle d'un bar où, conformément aux traditions, on se réunissait pour boire un coup à l'issue des obsèques. Une semaine après la parution de cette pétition, une nouvelle maquette de la voie des Mercureaux, élaborée par l'Équipement, est présentée en préfecture (14/4/87). La maquette n'a pas été préparée en huit jours mais l'appui des maires du plateau donne une impulsion décisive au projet : les élus qui s'y opposaient, et occupaient auparavant le terrain médiatique, se retrouvent tout à coup en minorité. A partir de cette date, l'histoire s'accélère; les techniciens de la DDE préparent les documents de l'enquête publique concernant la voie des Mercureaux, que rien – sauf les questions d'argent – ne semble pouvoir freiner désormais.

Il convient de souligner que la pétition des maires du plateau ne parle que de la voie des Mercureaux et des aménagements complémentaires nécessaires pour rejoindre l'autoroute à la sortie de Besançon-Sud : le projet de rocade Nord-ouest semble encore dans les limbes. Ce n'est que quelques mois plus tard que M. Brenet, en rencontrant un adjoint au maire de Besançon, apprend l'existence du projet de voie des

Montboucons (la rocade Nord-ouest). Le groupe de pression du tracé court est dès lors formé.

Parallèlement, les opposants au projet se regroupent de leur côté. L'association pour la défense de l'environnement du site de Beure comprend que la menace n'a jamais aussi sérieuse : "L'heure est grave !", titre l'Envahisseur, qui reparaît fin 1986 après cinq ans d'interruption¹. Le contact est établi début 1987 avec les animateurs du comité de quartier des Montboucons – le quartier dans lequel doit passer la rocade Nord-ouest –, afin d'agir de concert. Le comité en question, créé vers 1982 pour animer le quartier, à l'initiative de certains habitants, avait ensuite pratiquement arrêté ses activités mais venait d'être réanimé pour s'opposer au projet de rocade. Ses dirigeants ont une histoire prestigieuse à leur actif : une quinzaine d'années auparavant, au sein d'une association intitulée "Pour un urbanisme plus humain", ils ont obtenu l'abandon du projet de passage de l'autoroute A36 (Dole-Mulhouse) aux Montboucons. L'histoire semblant se répéter, c'est maintenant la voie de contournement qui fait irruption dans ce quartier encore relativement campagnard.

"Pour un urbanisme plus humain" avait naguère obtenu le soutien de plusieurs centaines d'adhérents et d'une dizaine d'associations; ses animateurs avaient plaidé leur cause auprès des députés et des sénateurs du Doubs, jusqu'à être reçus par le directeur de cabinet du ministre de l'Équipement de l'époque, Albin Chalandon, suite à quoi le projet avait été retiré : l'autoroute ne passerait pas aux Montboucons, mais plus loin de la ville. En 1987, en revanche, la campagne contre la rocade Nord-ouest ne se présente pas sous les mêmes auspices. Les autorités ne manifestent guère d'empressement à les écouter : ni le préfet, ni le ministère n'accèdent à leur demande d'entrevue. Certes, le maire de Besançon les reçoit volontiers mais le dossier n'est pas infléchi pour

¹ Bulletin n° 35, novembre 1986.

autant. De toute manière, le militantisme associatif ne fait plus recette; le combat pour la sauvegarde des Montboucons ne rassemble pas grand monde. Certains promoteurs de la voie de contournement insistent à l'occasion sur l'âge des deux animateurs du comité de quartier et les présentent comme deux retraités qui défendent leur jardin. L'image est injuste; elle traduit bien le peu de cas qui sera fait de l'opposition du comité des Montboucons, qui prêche dans le désert en faveur de l'implication du citoyen¹.

Le 8 octobre 1987, le ministre de l'Équipement, Pierre Méhaignerie, se rend à Besançon et réaffirme au passage son soutien à la voie de contournement. C'est le moment que les opposants choisissent pour manifester leur désaccord² et annoncer la création d'un "collectif" pour le grand contournement. Ce collectif rassemble l'association de défense de l'environnement du site de Beure, la mairie de Beure, la fédération départementale de protection de la nature, le comité de quartier des Montboucons, deux associations de quartier bisontines intéressées par la rocade Nord-est, des associations de consommateurs, une communauté religieuse installée au-dessus du vallon des Mercureaux, une deuxième communauté située en face du village de Beure, des représentants de l'UNEF-ID ainsi qu'une dizaine de personnes. La cheville ouvrière du collectif est un professeur de l'enseignement secondaire, André Nachin, ex-syndicaliste enseignant, qui a adhéré au parti socialiste six mois auparavant et va bientôt s'engager dans l'écologie politique, à partir de l'affaire des Mercureaux. Il plaidera d'abord la cause écologique à l'intérieur du PS puis en démissionnera fin 88 pour créer une liste "Verte" aux élections municipales de l'année suivante, qui obtiendra trois sièges au conseil. Signalons que parmi les 55 candidats de la liste "Besançon-écologie", la plupart venaient du milieu associatif; seuls trois

¹ "Jamais comme aujourd'hui, par notre engagement, il ne nous sera donné d'avoir part au destin de notre Cité" (plaquette du Comité de quartier des Montboucons à propos du contournement de Besançon, 1987).

² L'Est républicain du 9 octobre 1987 annonce deux cents manifestants à Beure.

étaient adhérents aux Verts début 89; l'écologie politique bisontine était alors en sommeil. Le combat contre la voie des Mercureaux représenta un axe important de la campagne Verte aux élections. On lisait par exemple sur la profession de foi écologiste que le vote Vert était le dernier recours contre le projet d'autoroute urbaine.

Les décisions officielles concernant le projet se prennent autour de la fin de l'année 1987. Le 14 décembre, tout d'abord, la chambre de commerce et d'industrie du Doubs annonce son appui unanime au tracé court. Le lendemain, le Conseil général vote pour le tracé court à l'unanimité moins trois abstentions, après le conseiller Picard ait plaidé en vain pour le grand contournement. Le 23 décembre, le conseil régional adopte une position analogue mais de manière plus discrète, en réunion de bureau. Le 25 janvier 1988, enfin, le conseil municipal vote de même à une large majorité (trente-quatre pour, sept contre, mais dix conseillers s'abstiennent ou ne participent pas au vote).

On a voté pour l'ensemble du petit contournement – rocade Nord-ouest et voie des Mercureaux – mais seul ce dernier tronçon fait alors l'objet d'une étude précise de l'Équipement, pour laquelle l'enquête publique commence au mois de juin. Le 12 août, les commissaires-enquêteurs rendent leur rapport, favorable au projet. Le 20 décembre, le préfet prend un arrêté établissant l'utilité publique du projet des Mercureaux. Mais un grain de sable s'est glissé dans la mécanique : le président de la commission d'enquête chargée d'émettre un avis impartial sur le projet n'est autre qu'un adjoint au maire de Besançon, qui a voté pour le projet au mois de janvier et a même été adjoint à la voirie de 1983 à 1985 ! C'est le président du tribunal administratif qui a nommé les membres de la commission d'enquête; la préfecture a eu beau signaler que le choix n'était pas opportun; le magistrat, jaloux de son indépendance, n'a pas tenu compte de l'observation. En conséquence, l'année suivante, un nouveau président du tribunal administratif se voit contraint de déclarer le sursis à exécution (29 juin

1989) puis l'annulation de l'arrêté préfectoral d'utilité publique (28 septembre). "Beure a gagné contre le préfet" titre l'Est républicain. Oui, mais seulement pour vice de forme; l'Equipement prépare déjà une nouvelle enquête publique, dont le dossier reprend à peu près celui de la première enquête, mis à part quelques réponses à des objections déposées par les contradicteurs. La seconde commission d'enquête, choisie cette fois-ci avec le plus grand soin, émet un avis favorable au projet le 1^{er} août 1990; elle est présidée par le président de l'association des commissaires-enquêteurs, un ingénieur en chef des Ponts en retraite, ex-délégué régional de l'environnement, qui préside également l'association de défense des droits du piéton : son objectivité ne peut guère être mise en doute.

Devant l'avance inexorable du projet, le collectif pour le grand contournement ne baisse pas les bras : organisation de plusieurs manifestations sur place, demande (rejetée) de classement de la vallée en réserve naturelle, envoi de cartes postales au président de la République... Mais le soutien massif de la population n'est pas au rendez-vous, et des dissensions internes minent l'équipe écologique. On a vu plus haut les tensions entre la mairie de Beure et l'association de défense : le maire de Beure menace de se retirer du collectif; le président de l'association se présente contre lui à la mairie; voilà qui fait désordre. Le combat semble mal engagé; le ton de la presse devient narquois à propos des actions des défenseurs du vallon : "Le chemin de croix des Mercureaux", titre l'Est républicain du 22 octobre 1990, en rendant compte d'un sentier de découverte de la vallée.

Au sein des Verts bisontins aussi, des tensions se font jour : on reproche à André Nachin le style peu participatif avec lequel il dirige le groupe; cela finit par déboucher sur son exclusion des Verts en 1992. Le collectif ne peut donc plus se targuer de l'appui du parti écologiste; d'ailleurs, la plupart des associations qui avaient participé à la création du collectif n'y viennent plus. Début 1993, mis à part l'association pour la

défense du site de Beure, la fédération des sociétés de protection de la nature et la mairie de Beure, le collectif ne rassemble plus qu'une poignée de personnes qui mènent, sans trop y croire, un baroud d'honneur. Suite aux actions intentées pour obtenir l'annulation des déclarations d'utilité publique, les caisses de l'association de défense se sont vidées, et ce ne sont pas les cotisations des 60 Beurots adhérents (20 F par an en 1993, montant doublé par rapport à l'année précédente), qui vont les renflouer. En face, en revanche, l'association pour la RN 57, solennellement fondée en 1989 par les maires qui avaient participé à la pétition de 1987 en faveur de la voie des Mercureaux, est plus unie que jamais et dispose de moyens importants : la cotisation des 93 communes adhérentes est de 200 ou 500 F selon leur taille...

Une rocade exemplaire ?

L'affaire des Mercureaux semble réglée – sauf son financement... – et il s'agit maintenant pour l'Equipement de préparer la rocade des Montboucons, qui intéresse particulièrement les services de la Ville, compte tenu des projets de développement du Nord-ouest bisontin. Le funeste exemple du projet de viaduc des Mercureaux a porté : il faut élaborer un projet particulièrement respectueux de l'environnement; il est également nécessaire de prêter attention à la "concertation préalable" que réclament désormais les textes. Autrement dit, il convient d'éviter de présenter à la population un projet tout ficelé.

En fait, la concertation préalable était déjà d'actualité pour la voie des Mercureaux : elle a été formalisée par une directive du 12 juillet 1989 du ministère de l'Equipement (note du directeur des Routes et du directeur de l'Architecture et de l'Urbanisme). L'article L 300-2 du code de l'Urbanisme pose le principe de la participation des habitants et des associations locales à l'élaboration des opérations d'aménagement au coût supérieur à 12 millions de francs; la directive précise la marche à suivre. Elle est publiée entre les deux enquêtes publiques des Mercureaux; la concertation préalable se ramène toutefois pour cette voie à l'exposition de panneaux, ou à des réunions de discussion portant sur l'état achevé du projet : il n'y a plus grand chose à débattre. Pour la rocade Nord-ouest, on essaiera de faire mieux.

D'autre part, l'instruction des projets routiers vient d'être déconcentrée par une circulaire du 18 décembre 1990 : les dossiers sont désormais préparés par la direction départementale de l'Equipement, à condition que leur coût reste dans l'enveloppe initialement déterminée. Certes, les approbations de la direction régionale et du ministère sont toujours nécessaires, mais ces nouvelles dispositions permettent une gestation des projets plus près du terrain local. En particulier, l'avant-projet final doit être élaboré après l'enquête publique, alors

qu'auparavant on le réalisait avant l'enquête. C'est une véritable révolution culturelle qu'il faut opérer; comme nous le confie un responsable de la DDE : "Jusqu'à présent, on arrivait à passer plus ou moins en force, mais les gens sont de plus en plus éduqués. Il faudra bien qu'on en passe par ce souci de concertation."

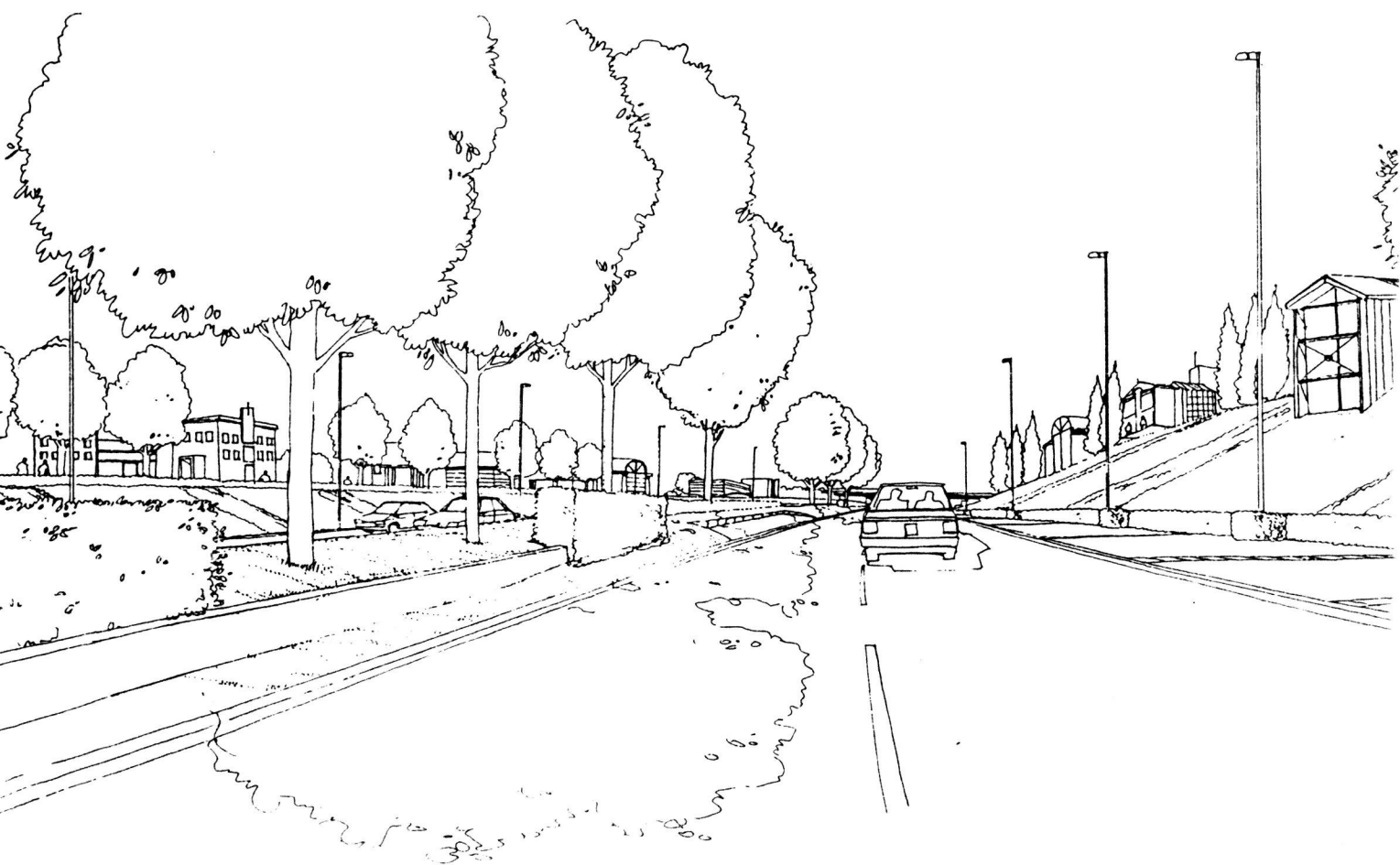
Le Centre d'études techniques de l'Équipement de Lyon est donc chargé de réaliser un projet exemplaire aux plans de la protection de l'environnement et de l'intégration au milieu urbain. L'avant-projet est exposé à la population bisontine en mars 1991, dans le cadre de la concertation préalable prévue par les textes. Pour réduire les nuisances phoniques, la rocade est prévue en tranchée sur une grande partie de son parcours, avec rétablissement de toutes les voiries locales par échangeur ou par pont afin que les quartiers ne soient pas "cisailés" par la nouvelle voie. Devant le quartier de Planoise, là où la rocade passerait près de grands immeubles collectifs, il est même prévu de l'enterrer, ce qui représente un surcoût significatif, d'autant qu'il faudra déplacer au passage *certain*s réseaux de services urbains. Les associations planoisiennes sont vigilantes, prêtes à se mobiliser contre tout ce qui évoquerait une autoroute dans la ville. Si l'équipe municipale n'a guère de souci à se faire avec l'anémique Comité de quartier des Montboucons, elle ne peut en revanche entrer en conflit avec les puissantes associations de quartier de Planoise; ce serait politiquement suicidaire. D'autre part, des militants planoisiens ont constitué un "collectif sécurité", en réaction à un accident mortel qui a eu lieu sur la rue qui sépare Planoise de la patinoire, c'est-à-dire sur l'axe qui doit justement être couvert dans le cadre de la rocade Nord-ouest. Contrairement à la demande du collectif sécurité, la Ville refuse de construire une passerelle au-dessus de cette rue, mais signale que la future rocade enterrée représentera un "plus" pour la sécurité. Il semble donc définitivement exclu de faire passer la voie de contournement en surface à cet endroit.

Le technicien responsable de l'avant-projet de rocade recherche l'insertion harmonieuse de la voie dans le milieu urbain. Il propose en particulier de limiter la vitesse à 70 km/h : cela permettrait déjà de traverser rapidement Besançon, puisque la voie est prévue sans croisement ni feu rouge. Une vitesse modérée améliore la sécurité, réduit les nuisances et fait prendre conscience à l'automobiliste qu'il est en ville : ce serait la pierre d'angle d'une nouvelle civilité routière. Comme on le lit dans la première version de l'avant-projet : "70 km/h est un objectif très intéressant pour une rocade, qui devrait permettre de créer un nouveau type de voie. Non plus des « autodromes » où la vitesse de l'un provoque une vitesse supérieure de l'autre et où les forces de l'ordre n'osent même pas intervenir. Non plus des circuits qui ne donnent du plaisir qu'aux « as du volant » et de la hantise à tous les autres craignant que l'un d'eux ne provoque un carambolage qui piégerait tous les automobilistes à l'arrêt sur la voie rapide. Non pas un « espace mono-fonctionnel » mais un espace où rouler est un enrichissement, un plaisir partagé"¹. L'auteur de l'étude propose un suivi informatisé en temps réel des automobilistes en transit, qui signale dans un premier temps le dépassement de la vitesse limite, et ne sanctionne que si l'automobiliste ne se corrige pas : "Si on fait cela avec respect des usagers, c'est-à-dire que l'on reconnaît que tout le monde peut oublier de contrôler sa vitesse et aller un peu trop vite et qu'il ne faut sanctionner que celui qui, rappelé à l'ordre, refuse d'obtempérer, un tel système est finalement moins traumatisant que les ralentisseurs du style dos d'âne, chicanes, etc... puisqu'il laisse tranquille tous les usagers qui se sont contrôlés eux-mêmes. De plus, Besançon, ville réputée pour son cadre de vie, et en pointe dans le domaine de la microtechnologie paraît bien être la ville adéquate pour une telle avancée".

¹ Première version de l'étude d'avant-projet de rocade Nord-ouest de Besançon, DDE du Doubs, juin 1992, p. 77.

Schéma de la rocade (avant-projet, DDE du Doubs)







Il s'agit donc d'un projet fort ambitieux. Lors d'un entretien, un responsable des services de l'Équipement nous a présenté le technicien auteur de l'avant-projet comme un véritable visionnaire : "C'est un Jules Verne; il voit l'avenir; il est très intelligent". Toutefois, le projet va être progressivement infléchi car le fait qu'un investissement aussi important se traduise par une voie éminemment urbaine, où l'on roulerait à 70 km/h, soulève certaines objections. Vu de Paris, en particulier, on considère que la rocade Nord-ouest constitue d'abord un maillon de la route nationale 57, itinéraire européen : la fonction de desserte de la ville est secondaire; il faut avant tout faire sauter les points noirs de cette route classée "grande liaison d'aménagement du territoire". Moralité, il faut que ça roule, à 90 km/h, ou pourquoi pas à 110 ? Lors du contrôle technique du projet, les services spécialisés du ministère de l'Équipement – les "gardiens du temple", les "affreux des normes", selon les expressions de certains de nos interlocuteurs – mettront le doigt sur une caractéristique du projet qui doit entraîner *ipso facto* son classement dans les voies autoroutières (type A) plutôt que dans les voies urbaines (type U) : tous les échanges sont dénivelés, c'est-à-dire qu'il n'y a aucun croisement¹. Peu importe que toutes les autres conditions des voies urbaines soient remplies, et que certaines caractéristiques des voies autoroutières, comme le fait de privilégier le trafic de transit, ne correspondent pas au projet : l'affaire est entendue, ce sera une voie A, et nul n'y pourra rien changer.

De toute manière, aucun bailleur de fonds du projet ne souhaite lancer une expérimentation de voie urbaine à vitesse réduite, ni l'État, ni le Département, ni la Région, ni la Ville. Le maire de Besançon n'a-t-il pas déclaré, lors des débats qui ont conduit à l'approbation du projet : "Ce sera une voie à 110 km/h"². Position identique au Conseil régional, où le directeur des transports nous expose ses critiques envers ceux qui

¹ Normes détaillées dans l'*Instruction technique pour les voies rapides urbaines*.

² Bulletin officiel de la commune de Besançon, séance du 25 janvier 1988, p. 121.

voudraient une rocade à petite vitesse : "C'est une aberration ! Pour un peu, ils referaient une rue". Quant aux techniciens du conseil général, ils insistent sur le fait que 70 km/h est une utopie : "On ne parle pas le même langage, entre la pratique et les urbanistes qui voient la théorie..." Une ferme volonté politique des collectivités locales, qui financent les trois quarts de l'opération, aurait pu infléchir la course du projet, mais on voit qu'une telle orientation n'est pas à l'ordre du jour¹.

C'est pourtant un projet à vitesse limitée et "conduite apaisée" qui a été présenté lors de la concertation préalable sur la rocade Nord-ouest, qui a permis d'informer au total 121 habitants au cours de trois réunions². Mais ensuite, une fois l'obligation légale accomplie et les panneaux de l'exposition repliés, l'avant-projet suit son cours et rien n'est prévu pour tenir au courant la population d'éventuelles modifications. La prochaine étape sera l'enquête publique, prévue pour la fin de l'année 1993, lors de laquelle il ne sera plus question d'infléchir le projet, même si les observations émises par d'éventuels opposants seront alors pieusement couchées sur les registres. Il est vrai que les citoyens qui jugent utile de se déplacer pour examiner l'esquisse de la nouvelle voie urbaine sont de toute manière en nombre extrêmement limité.

Il convient de signaler une autre controverse dans la préparation du projet : l'enterrement de la voie à Planoise est parfois considéré comme un luxe un peu trop coûteux. Certes, la Ville est convaincue du bien-fondé du passage en tunnel au voisinage de Planoise, où les nuisances seraient très importantes avec un passage découvert. Mais les autres financeurs évoquent parfois la possibilité de ne pas participer au surcoût considérable entraîné par le tunnel : et si la Ville prenait cela à sa

¹ Selon la clé de répartition habituelle en milieu urbain, l'Etat prendrait 27,5% du coût de la rocade Nord-ouest à sa charge; la Région, 24%; le Département, 24%; la Ville, 24,5%. En revanche, pour le projet des Mercureaux, l'Etat financerait 32,5% du coût; la Région, 25%; le Département, 25%; la Ville, 17,5%.

² Voir en annexe 1 le bilan de la concertation sur la rocade Nord-ouest.

charge ? Car le tunnel reviendrait environ **60** millions de francs, sur un coût total de 530 millions pour la rocade. Au fond, vu de l'Etat, de la Région ou du Département, la priorité est à la continuité de la RN 57 : l'important, c'est l'axe national, voire européen. Sans doute une solution médiane sera-t-elle adoptée, avec un recouvrement partiel de la voie permettant de préserver raisonnablement les riverains. Faut de quoi, les quelques mesures "environnementales" qui seraient maintenues sembleraient bien dérisoires. Par exemple, au lieu du trottoir paysager initialement prévu en bordure de la voie à conduite "apaisée", la direction des Routes a prescrit la bande d'arrêt d'urgence classique du profil autoroutier, avec une concession : pour marquer le fait qu'on est dans une ville soucieuse de l'environnement, la bande d'arrêt d'urgence peut être colorée. Même si l'on choisit pour cela une belle couleur verte, il n'est pas certain que cela satisfasse les électeurs écologistes. De même, les haies et les talus prévus initialement sur le terre-plein central devraient être remplacés par des murets bétonnés, sur la hauteur desquels Paris envisagerait peut-être un petit abattement, suite aux réclamations des responsables locaux...

Certes, la rocade Nord-ouest sera plus respectueuse de la qualité de vie urbaine que le boulevard Nord des années 60. La voie semi-enterrée, sans zones d'habitation en bordure – ou tout au moins avec des protections phoniques poussées là où des constructions existent déjà –, ne sera pas comparable avec la traditionnelle "deux fois deux voies" dévidant ses files de véhicules au ras des HLM. Mais quels que soient les aménagements techniques, il se dégage de l'histoire de cette voie controversée un sentiment de prédominance du champ technique sur le champ politique, comme si les élus chargés de prévoir le développement local se limitaient à réagir aux projets élaborés par les techniciens. Et ces derniers semblent parfois avancer leur projet comme s'il n'y avait *a priori* aucune autre solution envisageable : il n'est pas sûr que la démocratie y trouve son compte. Or, une grande infrastructure routière

est un enjeu qui déborde largement le problème du tracé de la route elle-même; l'affaire a des effets directs ou indirects, positifs ou négatifs, sur tous les aspects de la vie urbaine, ne serait-ce que pour les ressources qu'on doit y consacrer et qui ne sont pas disponibles pour d'autres actions. Il conviendrait donc que la population soit informée au fur et à mesure de l'avancée des dossiers, alors que la concertation préalable semble se réduire à une formalité légale.

Les experts sont formels

Il ne s'agit pas ici de plaider pour le "grand contournement" bisontin, qui entraînerait lui aussi des atteintes non négligeables à l'environnement, comme l'ont souligné les enquêtes publiques : par comparaison avec le petit contournement, le grand apporterait "des nuisances de même nature et d'une importance au moins égale aux milieux urbains et ruraux traversés"¹. Mais les deux solutions n'ont pas été étudiées avec le même sérieux dès le début; l'occasion de faire la démonstration du bien-fondé du choix préconisé par l'Equipement a été manquée.

Bien entendu, de nombreux arguments techniques sont toujours présentés pour étayer ou pour mettre en doute un projet. Mais c'est parfois un ensemble de demi-arguments plus ou moins précis qui emporte la décision, un peu comme la justice de l'Ancien Régime tenait pour preuve l'amalgame de deux demi-preuves². Par exemple, dans la deuxième enquête publique sur la voie des Mercureaux, on lit que le grand contournement, qui réalise la fonction de transit, est évalué à 700 millions de francs, tandis que le petit contournement (transit + desserte) est à 750 millions, soit un coût à peine plus élevé pour une utilité bien supérieure. L'argument plaide donc en faveur du petit contournement; toutefois, des estimations récentes du coût de ce dernier parcours – estimations réalisées par l'Equipement – s'élèvent à 1100 millions de francs; on ne fera croire à personne que les techniciens ignoraient en 1990 que le projet dépasserait le milliard de francs. On ne s'étonnera donc pas devant le climat de méfiance qui s'installe à l'occasion entre les aménageurs et leurs contradicteurs. Comme l'interprète un élu bisontin qui a des sentiments mitigés envers le projet : "Lorsque politiquement

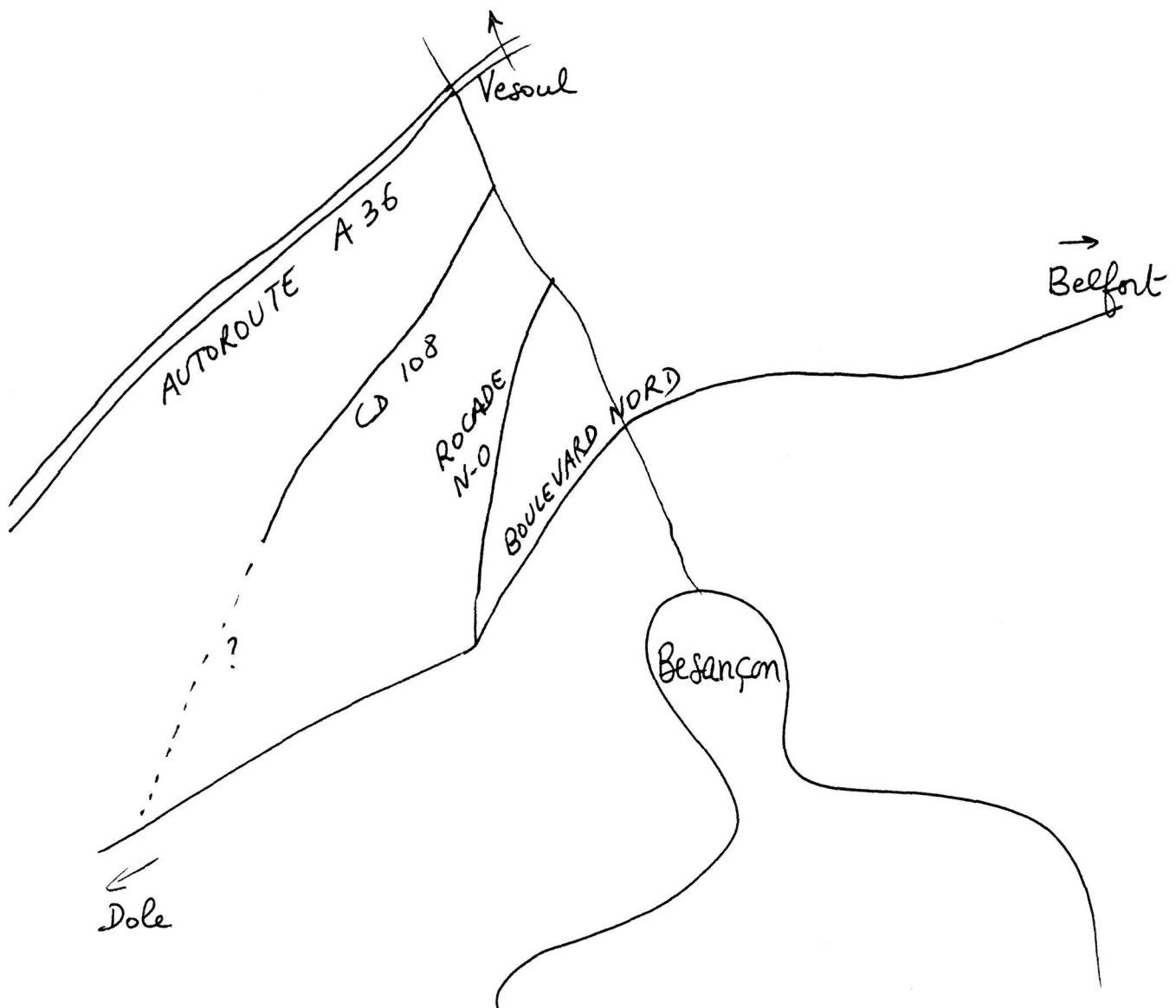
¹ Rapport d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique; projet de liaison routière dite "voie des Mercureaux" reliant la RN57 à la RN273, Besançon, 1^{er} août 1990, p. 25.

² Cf. *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Michel Foucault, Gallimard, 1975.

on ne veut pas faire quelque chose, on invoque des arguments techniques".

Quant au Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, censé canaliser les réflexions sur l'agglomération de demain, chacun sait qu'il n'est pas vérité d'Evangile et qu'il ne s'agit pas d'un document opposable aux tiers en tant que tel : "Le SDAU, on en tient compte quand on a envie d'en tenir compte et on le brade quand on n'a pas envie; on se retranche derrière quand ça arrange", estime un de nos interlocuteurs de l'Équipement. Le SDAU peut fort bien être dépassé : un des meilleurs exemples en est que le prolongement du CD 108 jusqu'à la route de Dole, qui figure au SDAU (~~on a vu~~ plus haut que ce tracé fut fugitivement retenu comme alternative au contournement en 84-85), n'est plus d'actualité aujourd'hui, afin d'éviter que quatre tronçons courent à peu près parallèlement dans la partie nord-ouest du territoire bisontin : l'autoroute, le CD 108, la rocade Nord-ouest et le boulevard Nord ! Or, le prolongement du CD 108, sans raccordement à la route de Dijon mais avec un tracé qui s'infléchissait vers le Nord pour reprendre l'autoroute en desservant au passage une zone d'activité, a été récemment rejeté par une commission d'enquête publique, notamment pour le motif qu'il n'y avait pas de raccordement à la route de Dijon...

Aura-t-on quatre itinéraires parallèles dans le nord-ouest bisontin ?



Soulignons d'autre part que les justifications techniques du projet de rocade Nord-ouest – la "rentabilité" du projet – se basent avant tout sur les gains en temps et en vitesse dont bénéficieraient les automobilistes empruntant la voie. Voilà un critère qui a l'avantage d'être calculable mais qui est singulièrement réducteur, d'autant que les modèles de calcul de "rentabilité" des routes se basent sur des vitesses moyennes et ne distinguent pas le trafic aux heures de pointe et le trafic aux heures creuses. De même, tous les autres facteurs environnementaux (pollution, encombrements, dommages visuels, conséquences induites sur la santé...) ne sont pas pris en compte, car rebelles à la quantification. Le coût des accidents, certes, est comptabilisé mais, comme nous le rappelle l'un de nos interlocuteurs, "le coût du mort n'est pas très élevé"... Les modèles de calcul appliquent en fait à la circulation urbaine des grilles d'analyse conçues pour les grandes routes : est-ce vraiment adéquat pour décider l'investissement majeur de l'infrastructure de la capitale régionale pour la décennie à venir ?

Voilà en somme le vrai talon d'Achille du projet : une analyse partielle, un défaut de vision globale. Il conviendrait déjà, bien entendu, d'étudier le projet dans son ensemble au lieu de le tronçonner par fragments : du nord au sud, on rencontre successivement la liaison autoroute – CD 108; la rocade Nord-ouest; l'agrandissement du boulevard Ouest; la voie des Mercureaux¹... La commission d'enquête a regretté ce découpage, qui ne pourra être rencontré dans les futurs projets puisque les nouvelles instructions du ministère de l'Environnement précisent : "Lorsque la réalisation est échelonnée dans le temps, l'étude d'impact de chacune des phases de l'opération doit comporter une appréciation des impacts de l'ensemble du programme" (décret du 25 février 1993). Par ailleurs, il semble indispensable d'étudier globalement le problème des déplacements dans une agglomération, tous moyens de

¹ Le CD 108 s'appelle aujourd'hui RD 75; par souci de simplification, on a conservé ici l'ancienne dénomination.

transports confondus, au lieu de les étudier séparément. C'est "l'intermodalité", dont l'examen est obligatoire pour les grands projets dépassant 530 millions de francs (loi LOTI sur les transports intérieurs, 1982), et dont on peut se demander pourquoi son esprit n'est pas d'ores et déjà étendu aux projets moins coûteux mais à effet structurant dans les agglomérations moyennes.

Au cours de notre enquête de terrain, nous n'avons rencontré un souci de réflexion sur l'intermodalité qu'en deux lieux; d'une part, à la mairie de Besançon, où une étude a été confiée à un cabinet suisse (le seul bureau d'études à avoir répondu dans cet esprit à la demande de la mairie); il ne s'agit encore que d'une étude pilotée par l'adjoint à la voirie et il faudra sans doute attendre un certain temps avant d'en voir la traduction dans les politiques municipales, d'autant que les problèmes de transport doivent nécessairement se régler au niveau de l'agglomération, pour laquelle un district est encore en gestation. D'autre part, les Verts réfléchissent à l'intermodalité, et plus encore depuis qu'un représentant des Verts bisontins a été élu au Conseil régional; mais la taille réduite du parti écologiste ne facilite pas sa participation à la gestion des affaires publiques. En attendant, dans les instances décisionnelles, on étudie le *comment* des aménagements urbains, mais rarement le *pourquoi*.

Les dernières réflexions concernant le *comment* ont porté, début 1993, sur la manière de réaliser le projet malgré les limitations budgétaires qui affectent aussi bien l'Etat que les collectivités locales. L'enveloppe que les quatre financeurs – l'Etat, la Région, le Département, la Ville – peuvent dégager au total pour la voie de desserte et de contournement devrait se situer aux alentours de 400 millions de francs pour le XI^{ème} plan (1994-1998). Or, la rocade Nord-ouest revient à 540 millions; la voie des Mercureaux, à 530 millions : on voit déjà que l'ensemble du projet ne sera pas achevé à l'issue du plan suivant (1999-2003). Si l'on décide de réaliser d'abord l'un de ces deux tronçons, le démarrage de l'autre est

reporté au XXI^{ème} siècle, ce qui ne peut être accepté par ses promoteurs. Schématiquement, l'Etat et la Région mettent l'accent sur la continuité de la RN 57; la Ville est plus intéressée par le tronçon de la rocade Nord-ouest; et le Département, par la voie des Mercureaux. La concertation entre institutions est nécessaire pour éviter un blocage.

Il a donc fallu se pencher sur le *pourquoi* du projet, c'est-à-dire que des représentants des quatre financeurs, ainsi que de la chambre de commerce et d'industrie, ont participé à plusieurs séances de travail animées par un cabinet spécialiste des méthodes d'"analyse de la valeur", afin de déterminer quelles priorités pouvaient être dégagées d'un commun accord. L'enjeu de cette négociation, menée à la demande de la direction régionale de l'Equipeement, était de montrer que la voie de desserte et de contournement de Besançon, dans son ensemble, pouvait être mise en chantier au cours du XI^{ème} plan.

Le groupe de travail a déterminé en premier lieu les priorités techniques découlant du développement de l'agglomération et des prévisions de trafic : tout d'abord, la rocade Nord-ouest; ensuite, et alors qu'on ne l'attendait pas, la rocade Nord-est (évaluée à 330 millions); enfin, la voie des Mercureaux. L'arbitrage entre les données techniques et les engagements politiques a débouché finalement sur le schéma suivant : au XI^{ème} plan (1994-1998), réalisation de la moitié de la rocade Nord-ouest (du CD 108 jusqu'à la jonction avec la route de Gray, ce qui inclut la desserte du Parc scientifique) puis premiers coups de pioche aux Mercureaux; durant le XII^{ème} plan (1999-2003), réalisation d'une voie des Mercureaux "allégée" (en gros, "deux fois une voie" au lieu de "deux fois deux voies" sur la majorité du parcours, notamment dans les deux tunnels prévus) puis continuation de la rocade Nord-ouest; au XIII^{ème} plan, on finirait la rocade Nord-ouest puis on aurait encore à lancer le chantier de la rocade Nord-est, et à mettre les Mercureaux à deux fois deux voies. La réalisation des Mercureaux par étapes (phasage "longitudinal") entraînera un surcoût de 10% environ (donc 580

millions au total pour ce tronçon) mais les moyens financiers sont insuffisants pour la réaliser directement à deux fois deux voies, d'autant que les études de trafic montrent qu'il ne s'agit pas d'un objectif prioritaire.

Un schéma réaliste de programmation du contournement routier de Besançon semble maintenant établi. Il convient de souligner que c'est seulement à la fin du processus d'étude du projet par l'Equipement que les principales collectivités publiques concernées ont effectivement négocié sur le *pourquoi* de l'opération, alors que l'enquête publique d'un premier tronçon a déjà eu lieu et que les documents qui serviront de base à l'enquête publique du second tronçon sont à peu près achevés. La réflexion globale sur la question des transports bisontins n'a pas été menée, essentiellement parce qu'aucune instance politique (district, communauté urbaine...) n'a été constituée au niveau de l'agglomération. Les associations locales ne sont intervenues que marginalement au cours de la genèse du projet : les opposants rassemblés dans le "collectif pour le grand contournement" ont présenté une contre-proposition qui a été repoussée; l'association des élus pour la RN 57, constituée pour faire contrepoids au collectif, s'est limitée à soutenir les projets de l'Equipement – de manière certes efficace – sans être associée à leur élaboration. Rappelons que les maires du plateau, signataires de la pétition de 1987 pour la voie des Mercureaux, ignoraient les autres projets de rocade et ne cherchaient initialement qu'à rejoindre l'accès ouest de l'autoroute. En définitive, c'est une *information* préalable qui a été dispensée; le dispositif d'une véritable *concertation* préalable reste à inventer.

Conclusions

Une des évolutions significatives des vingt dernières années à Besançon est la montée en puissance des services techniques de la Ville : alors qu'auparavant la préparation des grands projets était confiée à l'Etat, les bureaux d'études municipaux ont maintenant acquis une capacité technique qui leur permet de débattre d'égal à égal avec les services de l'Equipement ou de l'Environnement. Cette évolution, renforcée depuis 1982 par la Décentralisation, qui a également transféré d'importantes responsabilités à la Région et au Département, rend possibles de véritables négociations entre les collectivités locales et l'Etat central. En revanche, la concertation avec les associations locales et la population cherche encore sa voie : on rencontre au niveau local des expériences assez encourageantes, comme celle qui a eu lieu en 1986-87 pour déterminer, dans le cadre de la révision des Plans d'occupation des sols bisontins, les tracés éventuels de la future rocade Nord-est¹. Mais lorsque des décisions prises à un niveau supérieur conduisent à remettre en cause une orientation arrêtée en concertation avec les associations de quartier, aucun suivi – certes délicat – n'est réalisé; on a signalé le cas du remplacement de la rocade Nord-ouest par le CD 108 (envisagé en 1984-85), et du caractère de voie urbaine "à conduite apaisée" pour cette même rocade, dont on a vu qu'il était quelque peu remis en question.

Il semble donc nécessaire de pouvoir disposer d'interlocuteurs formés, auxquels les aménageurs pourraient exposer leurs projets ainsi que les inévitables modifications qu'ils subissent au fil de l'instruction. C'est le souhait d'un de nos interlocuteurs responsables de l'Equipement à Besançon : "Je serais demandeur d'interlocuteurs valables. On est en face de gens qui n'ont pas de moyens techniques ou en face de gens qui ont les moyens mais qui sont systématiquement contre". Faute de quoi, les

¹ Cf. le *rapport de présentation du POS secteur Nord 1^{ère} tranche (partie Est)*, Ville de Besançon, révision approuvée le 26/9/1988.

discours des différentes parties concernées se développent parallèlement sans se rencontrer. Par exemple, les élus du plateau, dont les habitants font la queue aux heures de pointe pour se rendre à Besançon, protestent contre le "sous-développement économique" qui les menace en l'absence de voie rapide, mais les Franciscains de la Chapelle des Buis, depuis leur ermitage des Mercureaux, demandent que la route évite leur vallon et invoquent Saint François d'Assise : "Loué soit-tu, mon Seigneur, pour notre sœur la terre fraternelle qui nous porte et nous nourrit et qui produit toutes sortes de fruits et de fleurs". Ces deux sons de cloche méritent d'être discutés : les problèmes de circulation au débouché du plateau ne sont-ils pas la conséquence d'un développement surdimensionné par rapport aux infrastructures existantes, plutôt que le signal de l'asphyxie économique du sud-est bisontin ? Et que deviendrait le trafic à l'intérieur de Besançon si les habitants de la périphérie disposaient de voies rapides leur permettant d'accéder commodément aux portes de la ville ? Par ailleurs, tout en laissant à François d'Assise le respect qu'il mérite, ne lit-on pas également dans les textes sacrés : "Toute vallée sera comblée et monts et collines aplanis, une voie droite sera tracée et les reliefs seront arasés"¹...

Il faut donc un lieu où les divers discours puissent être confrontés, un dispositif permettant notamment d'arbitrer entre l'économie et la nature, entre les contraintes matérielles et les visions plus idéalistes. On en revient ainsi à la nécessité d'une réflexion globale sur la question des transports dans une agglomération moderne. Sans doute faudrait-il un processus à deux niveaux, tel celui suggéré par le directeur du service municipal bisontin de la voirie : tout d'abord un large débat en amont du projet, pour en justifier le bien-fondé, et ensuite une étude des questions techniques soulevées par les différents tracés envisagés. La première étape serait menée en concertation avec des représentants de toutes les

¹ Citation du prophète Isaïe faite par Joseph Pinard, conseiller municipal de Besançon et conseiller général du Doubs, à la séance du conseil général du 15/12/87 qui s'est conclue par l'approbation du tracé court de la voie de contournement de Besançon.

institutions ainsi que des associations d'habitants; la seconde ferait intervenir également des associations spécialisées dans les questions d'environnement (bruit, paysage, études d'impact, etc). L'objectif serait d'arriver à l'enquête publique avec une certaine ouverture, avec encore des options à prendre, alors qu'actuellement la concertation préalable risque d'être utilisée pour anticiper les objections qui seront soulevées contre le projet, et préparer des arguments en réponse, autrement dit pour verrouiller au maximum l'enquête publique... un effet pervers non prévu par le législateur. Il s'agirait en somme de réaliser en "séance publique" l'examen global du *pourquoi* des grandes opérations d'urbanisme, afin d'éviter que le débat ultérieur sur le *comment* ne se ramène à une longue guérilla entre détracteurs et promoteurs des projets d'aménagement, guérilla dont la démocratie locale sort rarement grandie.

Annexe : Bilan de la concertation sur la rocade Nord-ouest.

Référence à rappeler : A/BEP

BESANCON, le 6 DEC. 1991

Affaire suivie par : J. CHRISTIN -

R.N. 57 - ROCADE NORD-OUEST DE BESANCON**BILAN DE LA CONCERTATION PREALABLE
ORGANISEE DU 18 AU 22 MARS 1991**

-*-*-*-*-

RAPPORT DU DIRECTEUR DEPARTEMENTAL DE L'EQUIPEMENT

-*-*-

1 - Nature et déroulement de l'opération -

Le 10ème contrat de plan Etat - Région a inscrit au titre de l'amélioration de la voirie nationale, l'opération "Rocade Nord-Ouest de BESANCON". 15 MF cofinancés par l'Etat (4,125 MF), la Région (3,6 MF) et la Ville de BESANCON (3,675 MF) sont prévus pour faire les études et acquérir les terrains nécessaires à la réalisation de cette voie nouvelle, partie intégrante du futur contournement par l'ouest de l'agglomération.

Le projet prévoit la réalisation, sur les emplacements réservés à cette fin au POS de BESANCON, d'une route à deux chaussées séparées par un terre-plein central, reliant la R.N. 57 à l'entrée Nord de BESANCON (lieudit "Les Gravières Blancs") à la R.N. 273 (Boulevard Ouest) près du Boulevard de la Grette. Les échanges avec la voirie locale seront tous dénivelés et, le projet prévoyant d'attribuer à cette voie le statut de déviation d'agglomération, aucun accès riverain direct ne sera autorisé, conformément au code de la voirie routière.

L'Etat (Direction Départementale de l'Équipement du DOUBS), maître d'ouvrage de l'opération, a engagé les études d'avant-projet qui lui sont nécessaires pour arrêter, en concertation avec ses partenaires financiers, la consistance du projet qui sera soumis à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique. Dans le cadre de l'élaboration de cet avant-projet, une concertation préalable des populations concernées (habitants, associations locales etc ...) a été organisée du 18 au 23 mars 1991, conformément aux articles L 300.2 et R 300.1 et suivants du Code de l'Urbanisme.

Le présent rapport fait le bilan de cette concertation.

2 - Organisation de la concertation préalable -

Les modalités de la concertation ont été proposées au Maire de BESANCON par le Préfet de Région, Préfet du DOUBS, dans sa lettre du 4 décembre 1990.

Elles ont été approuvées par la commune suivant délibération du Conseil Municipal en date du 14 janvier 1991.

Elles ont consisté en l'organisation :

- sur deux jours dans chaque site, d'une exposition itinérante dans les quartiers des plans, maquette et photo-montage du projet, clôturée à chaque fois par une réunion-débat publique animée par des représentants de la Direction Départementale de l'Equipeement et de la Ville de BESANCON ;

- d'une réunion publique de synthèse à la mairie.

Ces modalités ont été portées à la connaissance du public par voie d'insertion d'une annonce légale dans l'Est Républicain du 11 mars 1991, complétée par plusieurs articles d'information parus dans l'Est Républicain du 16 mars 1991, dans le journal municipal d'information "BESANCON Votre Ville" du mois de mars et dans le journal de quartier de MONTRAPON.

Les expositions et les réunions se sont tenues :

- les 18 et 19 mars 1991 à la MJC de PLANOISE ;
- les 20 et 21 mars à la maison de quartier de MONTRAPON ;
- le 22 mars à la Mairie de BESANCON.

Le public visitant l'exposition itinérante a eu la possibilité de consigner ses observations sur un registre ouvert à cet effet dans la salle d'exposition.

.../...

3 - Bilan de la concertation préalable -

3.1 - Participation du public -

Les réunions publiques ont été dirigées par M. REIGNER, Adjoint au Maire chargé de la voirie. Plusieurs autres élus de la Commune ont participé aux débats :

- Madame BULTOT, Monsieur FOUSSERET à PLANOISE ;
- Madame VIEILLE-MARCHISET, M. MILLE à MONTRAPON ;
- Madame VIEILLE-MARCHISET, M. PONCOT, M. RUEFF à la Mairie.

Les débats ont été animés :

- pour la Direction Départementale de l'Equipement par :

- M. GARDIES - Directeur Départemental de l'Equipement ;
- M. HEINTZ - Adjoint au Directeur Départemental de l'Equipement ;
- M. CHRISTIN - Ingénieur de l'Arrondissement de BESANCON-PONTARLIER ;
- M. JANIER-DUBRY - Chef du Bureau d'Etudes ;
- M. KREISS, chargé de l'Etude au CETE de LYON.

Pour les Services Techniques de la Ville de BESANCON par :

- M. DELITOT - Directeur Général Adjoint ;
- M. DORNIER - Directeur du Service Etudes et Travaux.

La participation du public aux réunions-débat a été la suivante :

- PLANOISE : 21 personnes
- MONTRAPON : environ 80 personnes
- MAIRIE : environ 20 personnes

Huit observations ont été consignées dans le registre.

.../...

3.2 - Synthèse des observations formulées -

Les observations formulées peuvent être regroupées en quatre thèmes principaux :

- les caractéristiques techniques du projet ;
- son impact sur l'environnement ;
- son impact sur le foncier et la voirie existante ;
- l'échéancier de réalisation.

a - Les caractéristiques techniques du projet -

- Des adaptations locales devront être apportées au tracé près des Graviers Blancs (problème du CFA) et près de l'échangeur des MONTBOUCONS (parcelle de 2 ha coupée par le tracé).

- La tranchée couverte de PLANOISE reçoit un accueil favorable, notamment des habitants du quartier.

- Nécessité affirmée d'assurer la continuité du cheminement des piétons entre le souterrain du Boulevard Allendé, le Lycée et la Malcombe à PLANOISE.

- Opter le plus possible pour un passage de la rocade en tranchée permettant le rétablissement des voies existantes à peu près de leur niveau actuel.

- Demandes formulées pour la création d'une piste cyclable dans l'emprise de la future voie. Il a été répondu par la négative à ces demandes compte-tenu du statut à terme de la voie (route express) et des solutions de rechange possibles.

- Les remarques formulées notamment par M. NACHIN, Conseiller Municipal de BESANCON et par des représentants de l'Association DOUBS nature environnement, tendant à ce que soit substitué au projet un projet de grand contournement passant beaucoup plus à l'ouest, ont été enregistrées sans suite comme ne s'inscrivant pas dans les objectifs de la concertation.

.../...

b - Impact du projet sur l'environnement -

- En réponse aux remarques concernant la pollution atmosphérique, il a été précisé qu'en section courante, la dilution qui se fait naturellement empêchera toute concentration anormale au voisinage du tracé. Le problème est différent au voisinage de la tranchée couverte et sera pris en compte dans les études.

- Les problèmes de bruit ont été pris en compte dans l'étude et des solutions adaptées seront apportées au traitement de ces nuisances, dans le respect de la réglementation existant dans ce domaine. Ces solutions peuvent aller de la protection des façades à la réalisation d'écrans ou de buettes paysagères, en passant par la mise en place progressive, au fur et à mesure des opportunités et sous le contrôle de la Ville, d'un urbanisme d'accompagnement pris en compte dès le stade des études, en concertation entre les architectes urbanistes du projet et ceux de la Ville de BESANCON. Les problèmes de bruit seront aussi traités à la source, par le choix de caractéristiques de tracé incitant les automobilistes à pratiquer une conduite apaisée, ou de matériaux de revêtement de la chaussée absorbant les bruits de roulement.

- Les problèmes d'aspect liés à l'affichage publicitaire, seront pris en compte dans le cadre de l'étude, afin d'aboutir à une véritable maîtrise de la publicité tout le long de l'itinéraire. D'autre part, un soin tout particulier sera apporté à l'architecture des ouvrages d'art et aux aménagements paysagers.

c - Impact sur le foncier de la voirie existante -

- En réponse à des riverains qui s'inquiétaient d'une possible baisse de la valeur foncière de leur propriété, il a été précisé qu'une telle baisse n'était pas certaine, et qu'au contraire le quartier pouvait à terme se trouver revalorisé du fait de l'amélioration de la desserte et de l'effet vitrine induits par la voie nouvelle.

- Il a été précisé que la voie de contournement-desserte apporterait une amélioration des conditions de circulation sur la voirie existante, et notamment sur les boulevards qui pourraient recevoir un traitement adapté à leur nouvelle vocation de voie de desserte interquartier (suppression du trafic de transit, notamment pour les poids lourds).

.../...

d - Echéancier de réalisation -

- Des demandes ont été formulées à la réunion de PLANOISE pour que la tranchée couverte soit réalisée en priorité.

- En réponse à plusieurs questions, il a été précisé que seules les études et les acquisitions foncières liées au projet étaient programmées dans le cadre du 10ème plan. La Ville de BESANCON, cofinanceur du projet, a fait connaître l'intérêt tout particulier qu'elle porte à ce projet, qui pourrait recevoir un commencement d'exécution dès le début du 11ème plan, si l'ensemble des partenaires financiers en décidait ainsi.

4 - Conclusion -

Dans le cadre de l'élaboration de l'avant-projet de l'opération du 10ème plan intitulé "rocade Nord-Ouest de BESANCON", et conformément aux dispositions du Code de l'Urbanisme, une concertation préalable des populations concernées a été organisée du 18 au 23 mars 1991. Cette concertation, conduite selon des modalités proposées par le Préfet de la Région, Préfet du DOUBS et approuvées par la Commune, a donné lieu à un certain nombre d'observations qui, pour la plupart, seront prises en compte dans la suite des études.

Le présent rapport dresse le bilan de cette concertation. Il est adressé à M. le Préfet du DOUBS, Préfet de Région à qui nous proposons :

- de bien vouloir faire siennes les réponses apportées ou les dispositions prises suite aux remarques formulées lors de la concertation ;

- de transmettre pour avis le présent rapport à M. le Député-Maire de BESANCON.

LE DIRECTEUR DEPARTEMENTAL DE L'EQUIPEMENT,

M. GARDIES